Director's Annual Statement
January 1992

A Time of Hope and Fear

The Canadian Institute for International Peace and Security was created by an act of the Parliament of Canada in 1984 to increase knowledge and understanding of the issues relating to international peace and security from a Canadian perspective. The Institute is not part of the government decision-making process. It is a Crown Corporation, solely funded by the Parliament. The Board of Directors is appointed by the Government of Canada after consultation with all recognized parties in the House of Commons.

Chief Executive Officer

Bernard Wood

Board of Directors

David Braide, Chairman
Beatrice Bazar
Lincoln Bloomfield
Robert Cameron
André Donneur
Mardele Lewis Harland
Janine Krieber
Reginald Lane
Danford Middlemiss
Hélène Pichette
Betty Plewes
Elinor Powell
Gerard Thériault
Bernard Wood

Director's Annual Statement
January 1992

A Time of Hope and Fear

A New World Order and a New Canada

Peace and Security 1991–1992

BERNARD WOOD

92-03543/

Copyright © 1992 by the
Canadian Institute for International Peace and Security

Constitution Square
360 Albert Street, Suite 900
Ottawa, Ontario
K1R 7X7

Graphic Design:
Spencer Francey Peters,
Toronto

Printed and bound by
M.O.M. Printing,
Ottawa

The National Libraray of Canada had catalogued this publication as follows:
Main entry under title:
Director's annual statement 1991/92

Annual
Other edition available: Déclaration annuelle du directeur général.
Issue for 1991/92 had title: A Time of Hope and Fear: A New World
Order and a New Canada.
ISSN 0846-8028

1. Security, International – Periodicals. 2. Peace – Periodicals.
3. International relations – Periodicals.

I. Canadian Institute for International Peace and Security. II. Title: A Time of
Hope and Fear: A New World
Order and a New Canada.

JX1974.D57 327.1'72'05 C90-072191-X

ISBN 0-662-19422-5

TABLE OF CONTENTS

Summary
1

Introduction
6

Canadians' Primary Interest after the Cold War
9

Assuring a Base for Democracy and Peace
11

a. The OECD Core of a New Economic Order 11

b. Political and Military Security 15
Arms Reduction and Arms Control 17
NATO and Future Security Systems in Europe 18
Canadian Defence Policy 21

c. Beyond the Porous Boundaries of 'Europe' 23
Whatever Happened to the 'Peace Dividend'? 25
Toward Regional and North-South Confrontations? 27

A New Canada in a New World Order
30

a. The Foreign Policy Record and Prospect 30

b. Foreign Policy Imperatives for a New Canada 32

Conclusion
37

The Director's Annual Statement is published at the end of one year and the beginning of the next, to highlight issues and events of the past year, and to draw attention to important future issues. Opportunities for Canadian interests and action form the basis of the review and forecast.

The Statement is the work of the Director, and he alone is responsible for its contents. In the preparation of the report, he has relied heavily on the advice and support of the Institute staff to whom he offers his sincere thanks. He wishes to acknowledge in particular the editorial advice and assistance of Nancy Gordon.

Canadian Institute for International Peace and Security
360 Albert Street, Suite 900
Ottawa, Ontario,
Canada, K1R 7X7

Tel: 613-990-1593
Fax: 613-563-0894

SUMMARY

As Canadians wrestle with constitutional choices over the next few months, their international implications and consequences need serious thought and consideration. What effects have the enormous changes during the past few years had on the need and scope for Canada in the world? What would be the effect of a diminished Canada on the rest of the world? And what do our foreign policy and actions tell us about our common identity and values?

The End of the Cold War

Some cynics and separatists have seized on the end of the Cold War to argue that it has ushered in an era of peace and tranquillity, making past security alliances irrelevant, and a coherent Canadian state unnecessary.

Some peace! Some tranquillity!

The end of the Cold War has opened up *more* instability, *more* challenges to security, and *more* dangers of armed conflict. In fairness, it has also opened up extraordinary opportunities.

There are strong analogies in the present situation to the period after the Second World War; the difference is that rather than *fear and hope*, as Escott Reid described those years, we now have *hope and fear*, with hope being much stronger, but fear by no means entirely dispelled.

A New Economic Order in Europe

The overriding goal in assuring security is to create a climate in which prosperity, human rights and democratic freedoms can flourish in all of Europe. But the transition to democracy and tolerance is exceedingly difficult in conditions of extreme economic adversity, where the pie of prosperity and opportunity is smaller, and less easy to divide.

If the West "won" the Cold War, it was not in order to leave its first victims, the peoples of the Soviet empire, abandoned and hopeless at the very time when they seek to embrace western values and prosperity. The enterprise of helping rebuild the former Communist world is an even

greater common obligation than was the rebuilding of western Europe through the Marshall Plan. It may also be a greater opportunity — not only to avert great dangers, but perhaps also to give a massive "kick-start" to the lagging international economy through meeting the gigantic economic, social and environmental needs of the region.

These countries need and ask for, almost the equivalent of an Occupation regime. This is obviously not possible, but some Canadians have privately suggested setting up a "twin" to the OECD which, in an earlier form, played such a key role in the post-war recovery of western Europe. This could help break through some of the current bureaucratic inertia and unseemly competition between European and American responses.

Even the higher estimates of investment now required from western countries are derisory beside the sums that have been spent on military defence, amounts which should never have to be spent again.

Political and Military Security

It has been clear, as western countries navigated the shoals of the crumbling Soviet Union, and the fragmentation of Yugoslavia, that there are dangers in moving too precipitously to give political acceptance to emerging authorities. The councils of the West have not proved cohesive enough to preserve unity in all cases; unfortunately, Canada and Germany broke ranks in their unilateral pushes for recognition of Ukraine, and Croatia and Slovenia respectively.

In the fields of arms control and arms reduction, 1990 and 1991 were probably the most encouraging years in history and yet, events moved so quickly that these positive trends were overshadowed, and perhaps left behind.

Canadian Defence Policy

Ottawa took a welcome step forward in September 1991 when the Minister of National Defence made a long-delayed defence policy statement. The policy still does not confront as directly as it might the fact that for Canada, UN peacekeeping may represent primary — as opposed to ancillary — defence challenges. It is time to recognize that UN peacekeeping is a global "growth industry" in which Canada is the world leader. It is a source of healthy national pride and extraordinarily strong public support for Canada's armed forces.

The Advisory Committee set up on defence infrastructure is not yet, unlike its American counterpart, mandated to make concrete, "depoliticized" suggestions for rationalization. Such a procedure could reduce the ugly and divisive political battles as well as the serious human and economic dislocations which come with the hard decisions on base closings in Canada.

Whatever Happened to the 'Peace Dividend'?

One explanation for the delayed benefit recognizes that the excessive and deficit-financed military spending of the past was even more damaging than has been realized, and thus that its reduction will first serve to limit the damage being done; only much later will it show up as a positive improvement.The general difficulty of any such fundamental economic adjustment is another explanation. In countries only half-emerged from the bureaucratic depredations of central planning, the natural economic systems for the reallocation of resources are under-developed. Many are tempted to slip back into their old patterns, trying to plan "conversion" from military production at an industry or even an enterprise level, rather than recognizing that the conversion must take place at the level of the economy as a whole. Even in the market economies, the reallocation of capital and technology, and the adjustment of the labour force and defence-dependent communities, is gradual and painful, and doubly so in recessionary times.

"Beating swords into ploughshares" will be a gradual, indirect and pervasive set of processes rather than any simple transfer.

Regional and North-South Confrontations

The most prominent effort at regional peace-making has been in the Middle East, where Washington, honouring its pledges at the time of the second Gulf war, has exerted prodigious energy and skill to get Israelis, Palestinians, and various other Arab representatives to the table, and to keep them there.

In other regions, the UN-sponsored transition schemes in the Western Sahara and Cambodia remained generally on track, but fragile, and some further progress toward peace was also realized in Central America. Discussions between the two Koreas also began to yield some concrete results, raising hopes that the spectre of a nuclear-armed North Korea can be averted.

In various parts of Africa, meanwhile, wars and the legacies of wars continue to afflict huge numbers of people, and too often go unnoticed or unremarked because the agony has endured so long as almost to become expected.

More broadly, the mood of the Third World remains angry at the relative neglect of most of its problems after the crisis in Kuwait had passed; cynical about some of the high ideals and objectives proclaimed by the West at the time; anxious about the loss of the perceived Soviet foil to American power; concerned about the potential for intervention, overriding state sovereignty, in the name of what are often seen as "Western" values and interests.

A New Canada in a New World Order?

Canadians must factor the international stakes into their constitutional calculations. Will conditions change so fundamentally, either globally or in Canada's own constitutional arrangements, that the common foreign policy that is not now broken will have to be fixed?

If the state is dead, what is that very large and bumptious object that keeps on erupting just across from Windsor? What are these new things being born every day with flags in their hands, and what is the prevailing form of political organization throughout the Third World?

Can anyone seriously contemplate a "new world order" consisting of three closed blocs of the rich quarter of humanity, at economic daggers drawn, serenely preaching democracy, market economics and disarmament to an increasingly desperate majority? All this in a world of overloaded natural systems, of explosively divergent value systems, of potential mass migrations unseen in history, and of weapons and techniques of mass destruction proliferated to every corner of the globe?

No country can match Canada's established niche, its extraordinary connections (in North America, the G7, NATO and CSCE, Asia-Pacific, Commonwealth, Francophonie, and OAS), or its capacity for diplomatic leadership. All available testimony from foreigners corroborates the view that the traditional Canadian role in the world — together with its model of pluralism and tolerance at home — remains as constructive and important as ever.

If Canada's new constitutional arrangements were to produce much more decentralized control over economic and foreign policy, the protection of Canadians' interests and the projection of their values in the world would be diminished.

Should the country rupture, no provincial government could justifiably claim the kind of representation which Canada now merits in international councils. Even a re-configured Canada, without Quebec, would be vastly diminished. A separate Quebec, of course, would count for much less again on all international scales. The Canadian foreign policy whole is, and will be, manifestly greater than the sum of its parts.

Canadians must think seriously about trying to deal with the United States or any other powerful country or grouping, if Canada consisted of fragmented, squabbling states with no effective construct at the centre. Fewer people in Canada would be talking much about the abstractions of sovereignty and competing fiefdoms if the United States — sure of little retaliation — decided to scrap the auto-pact, or if the European Community decided to move in, without restraint, on Canada's in-shore fisheries or international grain trade.

In a world of states trying to accommodate ethnic, linguistic and regional diversity with the demands of interdependence and integration, Canada has long been valued as one of the most successful role-models. Any Canadian constitutional outcome which is seen internationally as a failure of the Canadian experiment in tolerance, accommodation and cooperation will seriously damage the confidence, in less favoured parts of the world, that open, democratic societies can manage these challenges.

Paradoxically, it is often only from outside, in our foreign policy accomplishments and reputation in the world, that we see how strong the common interests and values among Canadians truly are, and unfortunately most of us do not get that chance "to see ourselves as others see us" often enough.

Escott Reid once wrote — "Mackenzie King in the twenties and thirties sought for a foreign policy that divided us the least. St. Laurent and Pearson in the late forties and fifties sought for a foreign policy that unites us the most." The latter tradition has been sustained and valued by generations of Canadians and, more than we realize, by the rest of the world.

INTRODUCTION

Belatedly, Canadians have begun to bring into focus the two lenses of their binoculars on the future. One, inward-looking, has borne down mercilessly, and too long, on the divisive ambitions and grievances (mainly those of the political classes) in this country whose citizens rank second on the planet in their quality of life.[1] The other lens — on the outside world — has opened wide in the past few years to the astonishing torrent of global change which will undoubtedly have dramatic impacts on the people of one of the most "international" of nations.[2]

In principle, it is a fine thing for Canadians to try to bring these two sets of prospects together. The pursuit of knowledge and understanding is a good thing in itself; in practice, however, it looks as though the debate on the international dimensions of "the Canadian crisis" may be turned by protagonists and opinion-moulders into merely one more weapon in their parochial domestic struggles.

Analogies between Canada and other integrating or disintegrating political and economic communities (the EC, Soviet Union, Yugoslavia) have been used and abused in the complex and fevered debate at home. Some serious people have suggested the need to "think about the unthinkable" — that reason and non-violence will not necessarily prevail in the resolution of Canada's future — as one means of helping to avoid such an outcome. Others have then tried to turn this thinking into threats or the perception of threats — just more grist for the enemies of the enviable Canadian tradition of peaceable compromise. Happily, the Chief of the Defence Staff, General John de Chastelain, received wide attention with some calming remarks on the scrupulous respect of the Canadian Armed Forces for their constitutional roles and limitations, and the strict confines of their law and order functions.[3]

Informed foreigners have awakened to the fact that Canadians have got themselves into an even more difficult corner than before. They are mostly bewildered and impatient, since they know that Canada is one of the world's best communities for its people, and that in relative terms we have few excuses for getting ourselves into such a mess. Some foreigners are worried, fearing the loss, diminution or paralysis of one of the most

responsible states on the world scene and one of the best models — with all its flaws — for tolerant pluralism in a world which needs such models now much more than even a year ago.

It is noteworthy though, that the principal protagonists in the Canadian debate have not made the international stakes a primary point in their arguments. Certainly, those who are most critical of Canadian structures do not criticize foreign policy very much. They are forced to admit that most Canadians recognize, on balance, that their interests and values have been well served internationally in the half century or so since Canada evolved as an autonomous actor on the world stage.' On the other hand, defenders of Canadian federalism (with varying degrees of renewal or renovation) seem to think, in line with most traditional political scientists and opinion researchers, that international issues are not as influential with voters and citizens as are the "bread and butter" concerns of economics at the local and national levels. Thus federalists have not emphasized the honourable and successful Canadian record in the world, apparently in the belief that it will not be especially persuasive in the debate at home.

In one of the most interdependent countries in an increasingly interdependent world, however, "bread and butter" concerns of the economy and social welfare cannot be managed at the local or national level. It is true that most citizens are frustrated by the difficulty they feel in influencing, or even in fully comprehending, the global economic forces which shape their lives, and in Canada as elsewhere, spasms of self-assertion by national, regional, ethnic, and local groups partly reflect an impulse to resist or attempt to counter-balance this integration.

We should not automatically accept the conventional wisdom that "bread and butter" issues of personal prosperity and welfare will overwhelmingly shape one's political decisions. Both in the present and the past record of humanity, there is ample evidence that people can be moved as much by their values as by their material interests, and by emotional drives as much as by rational calculations.

We are entering a year when Canadians in all parts of the country will be called upon to make up their own minds, perhaps finally, on whether a Canadian state in recognizable form should continue to exist, and, if so, how it will be re-shaped and how it will function in the future. To contribute to the stock-taking by individual Canadians it may be useful to try to anticipate the international needs, pressures, and opportunities that

lie ahead, and to look at how, on the basis of experience in Canada and elsewhere, various constitutional outcomes in Canada are likely to affect the peace and security which are still the first needs of all human beings.[5]

CANADIANS' PRIMARY INTEREST AFTER THE COLD WAR

The first goal of any state, and of human society in general, is to provide its members with a base of security against threats to their lives and properties. For forty years, an over-riding threat of ideological and military expansion provided a clear and compelling framework for the international activities of most states, and consumed vast amounts of energy, ingenuity and treasure.

Some cynics and separatists in Canada have seized on the end of the Cold War to argue that it has ushered in an era of peace and tranquillity, making past security alliances largely irrelevant, and a coherent Canadian state even less necessary than they had already assumed it to be.

Some peace! Some tranquillity!

The end of the Cold War, while stopping the global confrontation of the two superpowers, has opened up *more* instability, *more* challenges to security, and *more* dangers of armed conflict. In fairness, it has also opened up extraordinary opportunities to confront and surmount these problems, but no one can view with complacency the turbulent ethnic and political conditions, and the pent-up expectations, which follow the collapse of the Soviet external and internal empires. Because these changes are so rapid and massive, and so fundamental for the entire international order, they rightly capture the first attention of policy-makers and publics in countries like Canada, and this priority of attention will also be reflected in the present analysis. While focussing on what was the Soviet Union and on Europe, however, it is crucial to remember that the changes in that region both permit and require a much wider restructuring of the whole international order.

There are strong analogies in the present situation to the period after the Second World War. Then, a wide-ranging set of security concerns gave birth to a massive effort of solidarity in the political and economic reconstruction of western Europe and Japan, and in the creation of the North Atlantic Treaty as a temporary and partial substitute for the global UN system of collective security, then blocked by the Soviet veto.

Many Canadians have forgotten that in the late 1940s, their country had a substantial influence in shaping the response to these urgent security challenges, and some who do remember may think that such a Canadian role is no longer needed or justified. In fact, the forging of the responses of the Post-Wall security challenges in Europe and elsewhere are, if anything, more important than ever to Canada, and it is possible that Canadian contributions are more necessary than ever as well.

As one of its key designers, a Canadian, has written, the North Atlantic Treaty was conceived and born in a "*time of fear and hope*".[6] We are again living through a time of great change and uncertainty in Europe and the world; the difference is that this is more a *time of hope and fear*, with hope being much stronger, but fear by no means entirely dispelled.

If we assumed that, as in 1947-48, we were facing today's uncertain world without a trans-Atlantic security structure, what, if anything, would we now try to invent?

ASSURING A BASE FOR DEMOCRACY AND PEACE

a. The OECD Core of a New Economic Order

The overriding goal in assuring security is to create a climate in which prosperity, human rights and democratic freedoms can flourish in the new Europe — a goal that is now substantially assured in western Europe, but suddenly must be extended throughout central and eastern Europe, where these questions hang dangerously in the balance. If these objectives are not advanced both for the former Soviet empire, and for the Third World, western Europe and North America will face growing disruption and deterioration from the unmanageable movements of people and the proliferation of conventional and unconventional security threats.

We should assume that the vital long-term means of achieving the basic objectives of improving welfare and stability will be through open economic, functional and human cooperation. The institutions of the world market economy — the GATT, the IMF, and the World Bank — must set the economic rules for the integration of new partners into what should ultimately become a wider "security community".[7] In the expanded European region, the EC should undoubtedly be the principal motor of growth and prosperity, but we should never forget that no foreigner can ever develop another country.

The outside world can and must provide fair, open, market opportunities, technical assistance, and capital for soundly-based investments to the states of central Europe. Some emergency transitional assistance will also be necessary, but long-term development will only come from within, and from the ground up. The rules of the international market economy will do much to dictate the economic parameters within which our former adversary countries will work, but these international rules will not magically generate the internal economic structures, work habits, and expectations of a modern market economy. Nor will the hope of eventual integration into the wider international community of democracies by itself enable all the newly-freed and newly-created states of the former Eurasian empire of the Soviet Union to manage smoothly the intensely difficult transition to democracy and respect for individual and minority rights. The transition to democracy and tolerance is doubly difficult in conditions of extreme economic adversity, where the pie of prosperity and opportunity is smaller and less easy to divide.

When suggestions are made for a "new Marshall Plan" for the Eurasian republics it is worth remembering that post-war western Europe and Japan retained the basic pre-requisites for development. Equally important to the success of that historic venture, however, was an unequivocal acceptance — in the countries formally under Occupation — of the political and economic control by outsiders, mainly American, who exerted authority during the crucial initial period of mobilization and institution-building. A kind of germinal "democracy under trusteeship" was more easily able, during the crucial early years, to contain expectations than internationally unfettered democracies would have been.

There are, of course, great differences between the situation of the occupied countries of the former Axis, and the republics newly-freed from Soviet occupation. Even so, citizens and governors of these republics are sometimes wistfully inclined to invite foreign intervention and direction on a scale reminiscent of the post-war Occupations, and might willingly cede some of their new-found sovereignty to acceptable international bodies which could help them to construct viable societies.

Against this background, the dangerous slide of the former Soviet republics and most other COMECON members continues, with better, but still very difficult, prospects for the central European states. Political struggles and instability are impeding international flows of even the modest technical and other assistance pledged, and make large-scale private investment unlikely for some time to come. New economic structures are slow, difficult and painful to put in place, while the old ones have been rapidly hollowed out to the point of collapse. The most significant form of economic and social input from the outside world seems to be the periodic sermons on fundamentalist economic religion from the bloodless preachers of the International Monetary Fund, combined with tough talk about honouring past debts.

In parallel, the world has witnessed an obscene degree of bureaucratic delay and international and institutional rivalry which is the antithesis of coordination, and undermines the value of the limited assistance which does flow. Perhaps the most serious underlying problem is the debilitating trans-Atlantic tug-of-war, with western Europeans seemingly unwilling to accept a major American role in the post-Cold War Europe, but unable to rise to the challenges without it, and the United States itself torn between impulses of activism and isolationism.

The surreal quality of the outside "response" to countries which essentially have hardly any economy left does not seem to have struck the governments of the West, but it will increasingly frustrate, and anger, the desperate leaders of those states. The West must now calculate its own interests, as well as its moral stakes, in seeing the Cold War "victory" yield real benefits for the "liberated" peoples. Non-cooperation on the control and technologies of nuclear or other weapons could rapidly become one of the few levers available to their beleaguered leaders. It is not fanciful even to recall the classic usefulness of an "external enemy" to political leaders in trouble, or to those who would replace such leaders. Even more real, and immediate, is the prospect of massive human suffering and desperate mass migration across the face of Europe unless short-term necessities are assured and real hope created for the medium to long-term future.

Barring the operational equivalent of an Occupation regime, what *can* be done for reconstruction and for the effective use of outside assistance and eventually investment? More is needed than the broad macro-economic rules of the IMF and the GATT, the resource flows to come through the European Bank for Reconstruction and Development, a confusing web of bilateral discussions, and the broad political and security dialogues to be managed through the new North Atlantic Cooperation Council and the existing Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE). One need is for a realistic approach to regional economic relations in the wake of the collapsed COMECON, and with only a long-term prospect of radical re-routing of trade flows to western Europe and other markets. On this question, and some others, some interesting and iconoclastic ideas have recently been germinating among a few closely-concerned Canadians; their ideas should be more widely considered.

While no-one argues that the COMECON framework ever provided a rational, fair or efficient basis for trade relations among its members, the assumption that these economic relations themselves can or should be totally jettisoned, along with the defunct framework, is wrong and dangerous. This is especially true when it is recognized that even the relatively privileged association agreements recently agreed between the three central European countries (Poland, Czechoslovakia, and Hungary) and the European Community were hedged with enough exceptions to offer only modest hope of a westward reorientation.

A new framework of rules and practices is urgently needed for regional economic relations in the former COMECON area as well as for

cooperation on issues such as transportation and communications, energy, the environment, and migration. Consistent with the norms of the GATT and the European Community and aimed toward full integration with them, any new structure of this kind must ensure that it is seen as the way out of the old isolation of these economies; it must in no way perpetuate their isolation. An idea has been privately proposed in Canada to help meet this need for an acceptable regional economic framework — as well as for a clearing-house on economic policies and technical assistance that would make a Marshall Plan type of programme possible. This proposal calls for the replication (with the help of the Organization for Economic Cooperation and Development) of a twin organization to play the kind of role that OECD's own predecessor organization, the OEEC played in the post-war recovery in western Europe.

The "twinning" of an existing organization, with a relevant mandate, structure and expertise for these tasks, has a natural appeal, increased by the fact that all the established market economies, including Japan, are members. Japan is too rarely a full participant in the dialogues with the new democracies, although Japanese participation is universally recognized as essential to any serious reconstruction effort. The use of a framework like the OECD could also defuse the unhelpful competitive atmosphere between the European Community and the US as well as the possible sensitivities of the "recipient" countries. This is because the OECD model is already established and respected as a "mediator", providing the coordination and sometimes tough advice which governments have difficulty applying.

It is possible that there are compelling arguments against trying to use an OECD-related framework, or that one based on another existing organization (like the Group of 24, the EBRD, or the European Community) might be entrusted with these expanded tasks and coordinating functions. What is unmistakably clear is that the conditions which will make a dramatic reconstruction possible are not yet being fulfilled, and the West is fiddling (and western institutions jockeying and jostling) while eastern Europe has already begun to burn.

If the West "won" the Cold War, it was not in order to leave its first victims, the peoples of the Soviet empire, abandoned and hopeless at the very time when they seek to embrace western values and prosperity. The enterprise of helping re-build the former Communist world is an even greater common obligation and mission for the western world than was the re-building of western Europe through the Marshall Plan. It may also

be a greater opportunity — not only to avert great dangers, but perhaps also to give a massive "kick-start" to the lagging international economy through meeting the gigantic economic, social and environmental needs of the region. Even the higher estimates of investment now required from western countries are derisory beside the sums that have been spent in the past on military defence, amounts which should never have to be spent again.

b. Political and Military Security

The international framework for rational economic relations and the integration of the old eastern bloc into the international economy cannot alone develop and assure democratic political stability in a region which has never before known it. The thawing of the Cold War has released intact many of the virulent strains of national, ethnic, and racial animosity which were frozen into the societies of the Soviet empire, and some new ones besides. As with genuine economic development, the main impetus for democratic political development and the respect for human rights can only come from within societies and, barring the equivalent authority of an Occupation regime, the West is bound to encounter frustrations, setbacks, and disappointments as this process proceeds under difficult conditions.

Fortunately, the principles established in 1975, under the Helsinki Final Act — which subsequently served as the standards for ending the Cold War — can and should provide an agreed framework for political behaviour, especially after their reinforcement in the Charter of Paris in November 1990. Respect for individual and minority rights; the rule of law and democratic processes; the foreswearing of any use or threat of force to change frontiers; and acceptance of existing and continuing arms controls and reductions:all these are *necessary conditions* for the peaceful political evolution of the wider Europe.

Unfortunately, these broad principles do not provide *sufficient conditions*, and the actions and choices of some western countries in the turbulent conditions of political change have not helped. What is needed is a clear set of standards to which all authorities can be held, and the consistent interpretation and concerted application of those standards by all the states in the councils of the West, beginning with the Group of Seven, then NATO, the European Community, and extending out to the established democratic members of the 38-member CSCE group.

It has been clear, as the western countries have navigated the shoals of the crumbling Soviet Union, and the parallel, bloody fragmentation of Yugoslavia, that there are dangers in trying to avoid all risks or defer them indefinitely. On the other hand, there are also dangers in moving too precipitously to give political acceptance and trust to emerging authorities. The councils of the West have not proved strong or cohesive enough to preserve the all-important unity of action in all cases, against differences in national interests or public sentiments.

Unfortunately, Canada and Germany have broken ranks, among the inner circles of the West, in their unilateral pushes for recognition of Ukraine, and Croatia and Slovenia respectively. In their own defence, the Canadian and German governments have stressed that the recognition of states does not imply any necessary approval of their governments' conduct, and indeed that further influence may be exerted through the establishment and conduct of diplomatic relations and concrete cooperation. There is also a legitimate question as to whether the granting of recognition can be effectively used, even by the majority of states acting together, to assure a new state's respect for borders, individual or minority rights, or arms control commitments. Because of the different circumstances, Canada's "jumping the gun" to recognize Ukraine was far less serious than Germany's drive to recognize Croatia and Slovenia against the advice of the UN and the peacemakers, and in the midst of a widespread and confused war situation. The international community had long since understood that Yugoslavia, in its previous form, could not survive, but these moves toward recognition served mainly to complicate the cessation of hostilities, and create false hopes of outside intervention to aid one side.

It can only be hoped that these examples will not become precedents for the success of divisive tactics by governments and secessionist movements, and for the re-emergence of selective and inflammatory intervention by outsiders in the many tinder-box situations which lie ahead in the former Soviet Union, and central and eastern Europe. Even an overconservative and demanding approach to accepting political change will be preferable to re-creating the fatal danger of European politics in the past, when the inevitable local conflicts escalated out of control through the intervention of outsiders.

In the long transitional period until economic and functional integration of the old eastern bloc itself brings prosperity and security, it will be important to guard against excesses of political, nationalistic or ethnic

strife and possible military competition which could de-rail progress, and even create chaos and carnage again in Europe and the world.

What, then, are the *security* threats, and the most appropriate responses? Whether we want to believe it or not, the first threat is still the classic danger of unbalanced military power. As Robert Schuman said during the ratification debate of the North Atlantic Treaty in 1949,

> The feeling of insecurity is not always due to a defined threat, a visibly prepared aggression. The mere imbalance of forces that is maintained by the stronger and not compensated for by serious international guarantees in favour of the weaker, suffices to create insecurity.[1]

Arms Reduction and Arms Control

In the fields of arms control and arms reduction, 1990 and 1991 have probably been the most encouraging years in history and yet, paradoxically, events have moved so far and so fast that these positive trends have been overshadowed, and may in some real senses have been left behind. We have seen the massive conventional forces reductions agreed in November 1990, and confirmed in June 1991 with the resolution of some final disputes; the July 1991 signature of the START (Strategic Arms Reduction Treaty) agreement which for the first time actually cuts strategic nuclear weapons; and some progress on a number of other longstanding negotiations on arms limitations and reductions. By September 1991, however, President Bush unilaterally announced sweeping cuts in American nuclear arsenals and readiness, and one week later President Gorbachev more than reciprocated with similar measures and further offers of his own.

The dramatic break from the tradition of laboriously negotiated arms control agreements reflected the virtual elimination of the political confrontation between East and West, but equally it reflected a sense of urgent concern about some new problems. Suddenly, the key concerns in arms control have shifted from an approach of managing an intricate relationship of deterrence between heavily armed adversaries, to one of literally *controlling* and preferably eliminating weapons which might otherwise fall into unpredicted and unpredictable hands. The shift of approach to rapid arms cuts was too late to avert a set of very serious concerns about the management of nuclear and other forces as the Soviet Union finally crumbled. It is by no means clear how past agreements will be implemented and verified under these radically new conditions.

Moreover, there are well-founded worries about the potential for commercially-motivated "leakages" of all types of weaponry and military expertise from the economically-desperate former Soviet empire to other parts of the world, exacerbating existing concerns about weapons proliferation. In the wake of the two Gulf wars, and the discoveries about Iraq's advanced weapons programmes, some progress was made in attempts to limit arms transfers (particularly to the Middle East in the first instance) with the October agreement of the five Permanent Members of the Security Council (also major arms exporters) on guidelines for these transfers. The agreement by the UN General Assembly in December to an arms registry system was further evidence of a broad sense of concern for the issue, and one in which Canadian representatives had taken an active part, particularly since the Prime Minister began personally pushing the question of arms transfers with his western Summit and other counterparts in February, 1991. At the same time, there were grave difficulties in getting agreement to limitations which would really constrain major arms suppliers, and only a few of the conflict-prone regions which provide major customers have yet seen adequate reduction of tensions. Wider North-South alienation and stress may continue to make further agreements in these areas very difficult, even including the renewal of the Nuclear Non-Proliferation Treaty in 1995.

NATO and Future Security Systems in Europe

If we were trying to invent a major security system now, from scratch, we would try to do four broad things, two of which were not an active part of our agenda in 1949. We would want to:

1. Maintain a preponderance of non-threatening, deterrent military force among the OECD community of countries against any potential aggressor, in a system extending from Vladivostock to Vancouver and beyond.

2. Establish a solid framework for coordinating and burden-sharing in our defence efforts, and coordinating and pursuing arms control and arms reductions for increased military security. This framework would encompass the imposition of serious controls on the proliferation of modern weaponry.

3. Ensure that, even among allies, military responsibilities and capabilities are shared to the point where no partner feels resent-

ful of its burdens and no partner feels marginalized from critical decisions.

4. The current disaster in Yugoslavia underlines the need to strengthen the international machinery for conflict prevention and the peaceful resolution of disputes. These efforts must extend from the global level through the UN to the regional level, where the Helsinki/CSCE processes can and should be developed further to serve as a model for building frameworks for security and cooperation at regional levels around the world. The needed preventive capability would include much more serious strategies for the effective use of non-military sanctions, including their use as deterrents. In such an agenda for international military security, there are both continuing and new roles for a variety of institutions and networks, including the Atlantic Alliance and for some years to come, NATO (the distinction between the underlying political commitment of the Alliance, and its military instrument in the NATO forces and command structures is one that may become increasingly important in the years ahead).

There are enough tools, and enough real jobs for those tools to do, and it would be a mistake to try to turn existing tools to jobs for which they are not suited, in order to justify their existence.

The Atlantic Alliance *cannot* be the primary instrument for carrying forward any grand design for promoting the economic and political solutions for the underlying security problems of central and eastern Europe. Nostalgic reveries cannot now give life to the "Canadian Article" of the North Atlantic Treaty — Article Two on economic and social cooperation — when many other custom-built tools have filled the gap. The primary instruments for this task are the GATT, the IMF, potentially the OECD with a new eastern outreach, the CSCE, and the EC.

In the short and medium term, *only* NATO can provide the underlying foundation of military stability, security, and military dialogue which will permit this process to proceed. There is still a need for a "tough cop", or a solid insurance policy (even if it is one with much-revised coverage). It must be capable, under the direction of political leaders, of managing crises, of deterring any use of the major weapons which are still around in large numbers, of responding to any number of conflicts which could blow up to major proportions and of "balancing" any single major state in greater Europe. If such a treaty organization did not already exist, we

would want to invent it, and we would still want it to be a European-North American partnership, probably with a solid form of Japanese participation as well.

As the former Warsaw Pact countries have all accepted, *only* the Atlantic Alliance, for some time to come, will be able to provide the framework for the essential dialogue and cooperation on military security which can now increasingly replace military confrontation. Without that underlying dialogue on security, the crucial structures of political and economic relationships are also much more likely to be vulnerable to serious damage. This dialogue must first be maintained and improved among the west European and North American allies themselves — paradoxically, it may prove even more necessary to communicate and coordinate in a time of contracting military threat than in times of expanding military threat.

As a less conventional priority, this dialogue must now be expanded, in a dramatic new way, to encompass Japan. The "western" community of values now absolutely includes the West's vital Pacific partner. Genuine dialogue on security matters with Japan has not been strong enough in the past and the consequences have been very damaging. For the future, Japan's contributions — in *all* areas — will be essential to building durable security in the former Soviet empire (which is also Japan's neighbour) and for this and other compelling reasons it is now crucial for the Atlantic Alliance to solidify its *most privileged* consultative relationship with Japan. Even if there is reticence on the part of Japan itself, the Alliance should pursue this goal as a first priority.

Next, the Alliance should proceed, as it now intends to do, to regularize and intensify its dialogue on military security issues with the new democracies and its old adversaries. The agenda for this dialogue includes both the implementation and verification of existing agreements for arms control and reductions, the exploration of new ones, exchanges on military doctrine and civil-military relations, and a range of other topics which the NATO Summit in Rome in November 1991 identified, including the development of the North Atlantic Cooperation Council.

It is absolutely clear that the Alliance can and should now become more of a balanced, equal partnership between Europe and North America. It is also clear that the US has moved to accept, and even welcome, the strengthening of a European defence identity which will serve as a stronger European pillar of the Alliance.

Most Canadians probably find it appropriate that this country continue to deploy a modest direct contribution to European defence. A more unconventional and controversial possibility is that Canada could now make a special contribution to a more balanced partnership by inviting assistance from its European allies in meeting some continuing defence needs in Canada, assuming that these are not quickly eased by arms control agreements. Examples include Canadian concerns in relation to aerospace surveillance and the maintenance of sovereign control in Canada's Arctic territories and waters.

There is a limit to which the Alliance can and should try to play the role of the "good cop". In fact there is much room now for a "good cop" and we have invented one, in the form of the CSCE. It should be developed as far and as fast as possible in the fields of the peaceful settlement of disputes, conflict prevention, the vigorous promotion of human rights, democratic practice, and minority protection.

If CSCE member-states, or some other group of states in Europe, want to get into the peacekeeping business, they have a great deal to learn about the realities of the field. The peacekeeper's role is a neutral, narrow and limited role, taken on with the consent of the parties after hostilities have ceased. The possibility of humanitarian and other forms of intervention, without the consent of the parties, is a totally different and much more dangerous challenge — dangerous in many senses. If the legitimacy of this kind of intervention is to be pioneered in Europe, it will have to be done with clear and unmistakable support from the whole community of states. Otherwise, what is seen as a noble innovation could turn into a repetition of the escalations of history.

Canadian Defence Policy

Ottawa took a welcome step forward in September 1991 when the Minister of National Defence made a long awaited defence policy statement to provide a response to the transformed world of 1991, so radically changed from the time of the Government's appraisal in its last Defence White Paper in 1987. The 1991 paper may signal the intention to use more regular and frequent statements as the primary vehicle for articulating and up-dating defence policy, in place of the ten or fifteen year White Paper reviews which in the past have been so difficult to complete, and to adjust to rapidly changing realities.

The government paper was necessarily still at a fairly general level, and will call for specific and more detailed follow-up in a number of areas, but it did clarify the Government's intentions to maintain flexible and competent armed forces, and to ensure that Canada plays an active role in the historical evolution of Europe.

One major debate that may still be unresolved is whether, with reduced security threats and force-strengths, Canada should or must move further away from the aspiration to field comprehensive military capabilities, on the land, sea, and in the air. Might Canada, on the other hand, have to accept the possibility of strengthening "niches" of special Canadian defence expertise to contribute to international peace and security requirements.

The government statement still does not confront as directly as it might the fact that for Canada, UN peacekeeping(and perhaps peace-enforcement as well) may represent primary — as opposed to ancillary — defence challenges. It now seems safe to assume that the coming demand for UN peacekeeping and observer forces is likely to be closer to that of the last three years (in which 5 operations have been launched) than to the average level of the previous forty-three years, which saw only 14 operations in total. Given Canada's unparalleled leadership in this area, the new demands, and the growing possibilities for involving more nations in this work, it is probably going to be necessary for the Canadian Government to define a special strategy for UN peacekeeping and stability operations. Ottawa will have to be prepared to make clear, to Canadians and others, the kinds of capabilities that we can, and cannot, muster; how we can use our experience and reputation to involve others more effectively; and how we respond to some of the new types of "peacekeeping" ideas and issues that are now proliferating.[7]

It is time to recognize that UN peacekeeping is a global "growth industry" in which Canada is the world leader. It is a source of healthy national pride and extraordinarily strong public support for Canada's armed forces, when those of many countries are hard-pressed to justify their existence to voters and taxpayers. The proper management of this unique Canadian asset in the next few years does deserve some particularly focussed attention, by both foreign policy and defence planners.

Given the changed, but still unpredictable, situation in Europe, the government's planned reductions — with a continuing commitment to a 1,100 person residual force with air-reinforcement and naval contributions

— were accepted by most Canadians, analysts, and allies, as striking an acceptable balance. There is a need in coming months to define where and how the remaining forces will fit, as well as coping with the major challenge of relocating, refocussing, and reducing existing forces.

Some other areas to be defined following the Government's September statement include: possible naval involvements in United Nations' activities; future military roles in asserting and protecting Canada's sovereignty in the Arctic; and exploration and definition of other possible "non-traditional" roles for Canada's armed forces.

Even more vital, from the perspective of effectiveness for Canada's reduced armed forces, is the Government's undertaking to increase the percentage of the budget allocated to procurement of equipment. To be realistic, however, this goal will depend on a determined reduction of defence infrastructure. And here the Government made only preliminary and tentative steps, probably because of the social and political sensitivities involved in closing more of Canada's surplus bases. The Advisory Committee set up on this subject was not yet, unlike its American counterpart, mandated to make concrete, "de-politicized" suggestions for rationalization in their reports to the Minister. Such a procedure would make real breakthroughs in rationalization, and together with serious adjustment strategies could reduce the ugly and divisive political battles as well as the serious human and economic dislocations which come with these hard decisions in Canada.

c. Beyond the Porous Boundaries of "Europe"

Canadians have always assumed that the security functions of the Atlantic Alliance, of NATO, and of the CSCE and other groups in Europe are undertaken in pursuit of the purposes of the United Nations Charter, and under the provisions of its Chapter 8 which encourage regional security organizations to uphold these purposes. There has long been a widespread assumption that the UN itself would never be called upon to take a direct security role in Europe, but such action should not be excluded. Although the neighbours may have ample capacity to help settle disputes, mediate an end to conflict, or keep the peace, they may sometimes be *too close* to bring the required objectivity and neutrality between disputants. In these circumstances, as in past UN operations, the peacemaker from further away may have a special role to play — as Cyrus Vance has demonstrated in Yugoslavia — and there may also be advantages to peacekeepers from a distance.

Outside the area covered by the North Atlantic Alliance, the first responsibility, and opportunity, of all states today is to support and encourage the UN to discharge its security functions. With the end of the Cold War, it is almost as though we *have* reinvented the United Nations. Today's world community might want to build it in slightly different form, and we may have to undertake the difficult business of renovations in order to up-date the institution and its global legitimacy.

Western countries should never forget that the North Atlantic Alliance was only viewed as a necessary stop-gap because of the Cold War's paralysis of the global security system and the rule of law. The paralysis has lifted. For the first time since 1945, there is a serious prospect that the UN system could come to play its intended roles, and Canada and other western countries can and should be its first supporters in doing so. While the selection process for a new Secretary-General fell short of some of the more ambitious hopes for the dawn of a new and streamlined era in the UN, there is now a substantial momentum behind the organizational reform proposals of the "Wilensky Group" of Ambassadors. Secretary-General Boutros-Ghali has indicated his own awareness that his early decisions and actions will heavily influence the UN's prospects for effectiveness in coming years, and the extraordinary rallying of Security Council members, at the summit level, serves to underline the new potential.

We will in any event have to prepare ourselves militarily to contribute in more effective and balanced ways to UN operations, and the Western countries' practice of working together in NATO will continue to be a major operational asset to the UN. We must also still continue to be prepared to act under the Charter's provisions for self-defence and collective defence when the UN itself cannot get the necessary agreement to act.

To date, the preoccupation of Western countries in coping with the peaceable integration of their former adversaries has not led, as many in the developing world had feared, to the diversion of massive aid resources away from their continuing critical needs. It is undeniable, however, that public and policy attention in the West have been drawn away to these new challenges and that financial flows from governments must ultimately follow such policy priorities. At the same time, it is clear that government-to-government foreign aid, in its traditional forms, is increasingly difficult for hard-pressed finance ministries to justify, whether it be for North-South or East-West transfers. Thus trade opportunities, and the capacity to attract foreign capital and technology, will more than ever be

the keys to economic betterment both in the East and in the South. In both cases internal and intra-regional economic rationalization is likely to yield more rapid and tangible benefits than any hoped-for *largesse* from the West.

Whatever Happened to the 'Peace Dividend'?

There is one further major question that relates to both the radically changed military security situation and the all-important priority of strengthening security through economic improvements. The question is, "whatever happened to the expected 'peace dividend'?" Many people had anticipated that the lessening of military confrontation between East and West would result in quick and massive benefits both to the national economies concerned and to the health of the global economy. Although the cuts by major military spenders have already been substantial — ten percent in the USSR in 1990, six percent in the US, and five percent for the globe[10] — major positive benefits have not yet been felt.

There are several major explanations for the seemingly weak 'peace dividend' to date. The first, thoroughly consistent with the view that reduced military spending is economically beneficial, recognizes that the excessive, and deficit-financed military spending of the past was even more damaging than has been realized, and thus that its reduction will first serve to limit the damage being done; only much later will it show up as a positive improvement.

Thus a substantial share of the debt-overload in the American economy (still the main locomotive for the international economy as a whole) was built up as a result of the massive military spending drive of the early and mid-1980s. This military spending spree, though providing a strong dose of artificial macro-economic stimulus while it lasted, also entrenched some serious economic and social distortions within the United States' economy, and helped exacerbate global problems with interest and exchange rate imbalances, as well as damaging protectionist pressures. The accumulated weight of past deficits, in turn, tightly constrains the extent to which Washington or other capitals can call upon Keynesian stimuli during the current cyclical downturn, exacerbated as it is by sweeping structural adjustments in the international division of labour.The internal economic strains of the arms race within the Soviet and east European economies were far worse, and helped to deepen, as well as to reveal, the fatal rot in the entire system which Mikhail Gorbachev would courageously unveil and then dismantle. Just as the old east bloc economies

were more heavily dependent on their military spending, and more distorted by it, their adjustment to its reduction has been even more difficult than in the West.

However, the general difficulty of any such fundamental economic change is another of the main explanations of why so little benefit has yet been felt from reduced defence spending in any country. The resistance to spending reductions is naturally fierce, in some countries quite literally so, among military establishments themselves, and among the regions, localities, and industries likely to be most directly affected. In countries still only half-emerged from the bureaucratic depredations of central planning, the natural economic systems for the re-allocation of resources are under-developed, and many are tempted to slip back into their old patterns, trying to plan "conversion" from military production at an industry or even an enterprise level, rather than recognizing that the conversion must take place at the level of the economy as a whole. Even in the market economies, the reallocation of capital and technology, and the adjustment of the labour force and defence-dependent communities, is gradual and painful, and doubly so in recessionary times.

None of this is to suggest that the reduction of defence expenditure and the recouping of economic and social benefits will not occur, at both the national and international levels, as long as the gains and pace of arms reduction can be maintained, and constructive pressure for other economic and social priorities sustained. It does underline that the "beating of swords into ploughshares" will be a gradual, indirect and pervasive set of processes rather than any simple transfer.

In the Third World, aggregate military spending edged upward in 1990, but this increase was accounted for by a few states, since the more general trend of decreased spending continued for most countries. Reliable figures for 1991 are not yet available, so it is not possible to say whether the trend of declining military expenditure as a result of economic strain has continued. Nor is it yet clear whether the "lessons" of the second Gulf War have spurred more governments to try to upgrade their military capabilities, or to abandon this course as futile and turn their resources to other ends.

Some governments, of course, see no choice but to continue investing heavily in the military, because of perceived threats from within or outside their territories. Movements toward more democratic practices should ultimately reduce the role of armies in the control of civilian populations,

but this reduction is likely to be slow, uneven, and to suffer periodic setbacks. Events in 1991 in places as widely scattered as Tibet, Haiti, East Timor, Myanmar, and in the Horn of Africa served as reminders of the continuing uses of soldiers by oppressive rulers.

Toward Regional and North-South Confrontations?

Meanwhile, there are all-too-few examples of regions elsewhere in the world taking inspiration from the regional cooperation and security-building processes which helped bring an end to the East-West confrontation. The most prominent effort at regional peace-making has been in the Middle East, where Washington, honouring its pledges at the time of the second Gulf war, exerted prodigious energy and skill to get Israelis, Palestinians, and various other Arab representatives to the table, and to keep them there. What became clear, to all those who had not already expected it, was that the processes of pre-negotiation and negotiation will be laborious, bitter, and vulnerable to being undermined by any number of actors and factors. The investment by Secretary Baker and his colleagues will be difficult to sustain over the long haul, and through a presidential election period.

However, it is now clear to most observers that the will of the American government and people for a durable, just resolution is firm and is unlikely to be diverted by obstructionism from any quarter, now that the negative influence of the Cold War has finally been dispelled from the region. The successful effort to repeal the 1975 Zionism-is-racism resolution of the UN General Assembly was another important step in establishing the seriousness, breadth , and legitimacy of the demand for peace in the region by the whole international community.

Elsewhere in the Middle East, the mixed legacies of the second Gulf war overhang the region itself, and the various visions of a new world order. The human toll of the war itself, and of the continuing sanctions against Iraq, sits uneasily with the ugly fact that the architect of the aggression and the oppressor of the Iraqi people is still in place, and has been revealed to have made much more extensive and advanced preparations for mass-destruction warfare than had been feared. The legal and political judgement of the US-led coalition not to proceed to Baghdad and depose Saddam Hussein, sits badly as well with the subsequent and continuing need to intervene, in the name of humanity, against his slaughters and persecution of innocent Iraqi Kurds and Shia Muslims. At the same time, some preliminary moves to stem the flow of weaponry into the

area give some reason for hope. The release of most foreign hostages in the region, and the associated indications of a more pragmatic approach to international relations by the prevailing authorities in Iran, is another positive change.

In other regions, the UN-sponsored transition schemes in the Western Sahara and Cambodia, having finally achieved the support of the key parties concerned, remained generally on track, but fragile, and some further progress toward general peace has also been realized in Central America. In spite of huge continuing obstacles, discussions between the two Koreas also began to yield some concrete results, raising hopes that the spectre of a nuclear-armed North Korea can be averted, together with the possible need for some new NATO-like structure to contain such a threat.

In South Asia, little or no progress was made in attempts to bring to bear any process of regional cooperation and security to cope with the numerous inter-state tensions which interact with secessionist, communal, and partisan animosities to create highly volatile dangers. The assassination of Rajiv Gandhi, apparently by Tamil militants, and the continuing violence in Kashmir, underlined the urgency of defusing conflicts in the South Asian region.

In various parts of Africa, meanwhile, wars and the legacies of wars continue to afflict huge numbers of people within and across borders, so often unnoticed or unremarked because the agony has endured so long as almost to become expected. The liberation of South Africa from apartheid, and its hoped-for integration as a dynamic force for regeneration of the continent, must first survive the difficult negotiations and the chronic internal violence which plague that country itself.

More broadly, the mood of the Third World remains angry at the relative neglect of most of its problems after the crisis in Kuwait had passed; cynical about some of the high ideals and objectives proclaimed by the West at the time; anxious about the loss of the perceived Soviet foil to American power; concerned about the potential for intervention, overriding state sovereignty, in the name of what are often seen as "Western" values and interests. It is clear that the response to the Iraqi aggression against Kuwait, while a necessary condition for any new world order to replace that of the Cold War, was far from a sufficient condition in the eyes of the majority of the world's people, living in the Third World. Most of the smouldering issues of North-South relations in the world, as

outlined in these statements one and two years ago, remain unchanged and untreated, and it is only a matter of time until the wrong kind of wind whips more of them into flames.

If people in the West are tempted to complacency and/or to distraction about the continuing and deepening potential for ugly North-South conflict, it is likely that the global conference on the environment and development in Brazil in June 1992 — the "Earth Summit" — will shake their lethargy somewhat. This conference, many years in the preparation and chaired by an eminent Canadian, Maurice Strong, is intended to rally all nations to confront the growing security threat posed to the entire planet by environmental degradation. These preoccupations, among the most deeply-felt concerns of publics in the industrialized world, now seem certain to run headlong into the anger of Third World governments and peoples at their deprivation from the benefits of global development, and their inability, and refusal, to undertake further disproportionate sacrifices for the benefit of the world's privileged minority. Will this confrontation, unlike the energy crisis of the 1970s, stir the leaders of the industrialized world to give real attention to Third World problems, and support peaceable and sustainable measures for improvement? Or will inertia once again prevail, and the "rich" wait for the alienation of the Third World to reach inescapable crisis proportions? The swelling tides of desperate migrants are only the first signs of how Third World suffering can now reach First World shores, and in an interdependent world no-one will be safe from critical environmental damage, from economic stagnation, or from hostile ideological tides that could well generate pervasive new threats of mass and selective violence.

A NEW CANADA IN A NEW WORLD ORDER?

a. The Foreign Policy Record and Prospect

Integrated as they will be with the turbulent and challenging world of the 1990s and the twenty-first century, Canadians must somehow factor the international stakes into their constitutional calculations. For several reasons, this is a difficult task.

It is in foreign affairs, over the past fifty years, that Canada has most unequivocally acted as one unit, and has done so effectively and honourably. In relations with the outside world, the country's diversity and its divided constitutional jurisdictions have generally been reflected and well-respected — as they needed to be in a world which has continued to operate on the formal basis of relations between sovereign states. The question now is whether conditions will change so fundamentally, either at the global level or in Canada's own constitutional arrangements, that the common foreign policy that is not now broken will have to be fixed.

Some may suggest that the traditional Canadian foreign policy vision of Pearsonian middle-power multilateralism has already been overwhelmed by the reality of regional blocs. One of Mackenzie King's strong reasons for embracing the aspiration for a North Atlantic Community in 1948 had been to head off a proposed free trade area with the US. Forty years later, the worst fears of some Canadian nationalists have been brought much closer by the formalization of the US-Canada FTA.

The Western Europeans, meanwhile, centimetre by painful centimetre, are building their own functional community, although they now confront agonizing choices between its widening and deepening. Some take the European process as the demise of the state — a kind of death by a thousand communiqués. If this is to be believed, it is another reason to argue that the notion of Canada's middle power roles is but a quaint historical footnote.

Does this regionalization mean that multilateralism too is dead? From the point of view both of what is likely, and what will be tolerable, let alone desirable, in the emerging world order, Canadians should cancel any proposed funeral for middle power multilateralism, and perhaps plan a wedding instead. Especially after the Cold War, power is being diffused;

conflict is being diffused; certain kinds of interdependence are deepening; and globalization is not "globaloney". Rather than discarding multilateralism, or relegating it to the secondary tasks of the international system, we should recognize that there has never been a more important time to widen and deepen the concept; in collective security, in economic management, in new security challenges, and in the field of international social justice.

If the state is dead, what is that very large and bumptious object that keeps on erupting just across from Windsor? What are these new things being born every day with flags in their hands, and what is the prevailing form of political organization throughout the Third World, where the majority of humanity have no fond hope of being gently folded into the bosom of any prosperous supra-national community?

It is still an open question whether hard, exclusionary regional blocs will form in the Northern Hemisphere, or whether they will be open and internationally responsible, leading toward — rather than away from — global order. Japan is still resisting the pressure to respond to the threat of closed regional blocs with its own counter-threat, but the pressure increases daily. Just like Canadians, the Japanese know that they had better have a fall-back regional guarantee if the open multilateral order — particularly assured by the General Agreement on Tariffs and Trade — should break down. Just like Canadians, they also know that a world of closed regional blocs would be a bad second-best.

Can anyone seriously contemplate a "new world order" consisting of three closed blocs of the rich quarter of humanity, at economic daggers drawn among themselves, serenely preaching democracy, market economics and disarmament to an increasingly desperate majority? All this in a world of overloaded natural systems, of explosively divergent value systems, of potential mass migrations unseen in history, and of weapons and techniques of mass destruction proliferated to every corner of the globe?

The shape of the new world order after the Cold War is not yet set. Setting it is every bit as crucial as it was at the end of the Second World War, when an extraordinary generation of Canadians produced an approach for which the world may finally be ready. *Multilateralism* in fact makes more sense than it ever did — when even the Americans have come to see that they need it — although Canadians must remember that serious multilateralism is not indiscriminate multilateralism, which would merely

debase the coinage. *Collective security* actually has a fighting chance of being implemented through the UN and a variety of other mechanisms. *Functionalism* makes more sense than it ever did, as an approach to managing global problems in pragmatic ways and in the process building the fibres of community. *The Canadian functional principle of representation* makes more sense than it ever did, as a formula for sensible burden-sharing, for reconciling the realities of disparate power and the need for universal participation.

And maybe even a sense of efficacy and vision by middle powers makes more sense than it ever did — with many new candidates and potential allies newly released from the bonds of divisive blocs — East and West, North and South. Most of these states share an interest in rule-based rather than power-based international relations, allowing for sensible integration to proceed but not by the fiat of the strongest. These countries tend as well to share a special capacity for peacekeeping and peace-making, which are obviously global growth industries.

No country can match Canada's established niche, its extraordinary connections (in North America, the G7, NATO and CSCE, Asia-Pacific, Commonwealth, Francophonie, and OAS), or its capacity for diplomatic leadership among a wider group of nations with a stake in working for a better kind of world order. It is also clear that most Canadians, in all parts of the country, at least tacitly accept that such a foreign policy protects their interests and projects their values. All available testimony from foreigners tends to corroborate the view that the traditional Canadian role in the world — together with its model of pluralism and tolerance at home — remains as constructive and important as ever, and if anything should be strengthened.

b. Foreign Policy Imperatives for a New Canada

Even though there is nothing on the international scene and little popular sentiment which argues for a basic change in Canada's international character and role, this satisfactory aspect of the *status quo* seems unlikely to prevail. It remains to ask how the range of constitutional changes now being hammered out among Canada's power-brokers and special interest groups would affect the global interests and values of the twenty-six million internationally-linked people of this country.

Whatever else happens in Canada's constitutional decisions, Canadians continue to depend vitally on an international climate of peace and

security. They will also continue to make their living by buying and selling internationally — whether or not they continue to be part of the seventh largest national economy in the world, with the seventh largest share of trade. All Canadians will continue to depend for their livelihood on orderly international economic rules, exports, imports, investment and technology flows, effective bargaining power, and competitive skills. More than this, Canadians will continue to value and promote their family and cultural links which now extend to every corner of the planet.

One common interest and value that remains remarkably strong among Canadians, as they consider various constitutional options, is their continuing acceptance of (and, according to a December 1991 Gallup poll, strong pride in)[12] an umbrella of common Canadian identity. While there are many who insist on strong and concrete recognition of their distinct identities (whether franco-Québécois, indigenous Canadian, or other groups) *within* a Canadian constitutional order, only the most extreme and symbol-struck of separatists now place much store in superseding the Canadian identity as such internationally. Many arrangements in Canadian foreign policy already allow for the vigorous pursuit of provincial jurisdictions and interests and these precedents could also allow for extension to other areas.

The international benefits of Canadian citizenship, identity, and reputation — not to speak of the world's most welcome passport — seem to be appreciated by individual citizens. The benefits of pan-Canadian common action (and bargaining power) are equally appreciated by political leaders at all levels, even though the political game will sometimes require them to protest loudly when their sectional priorities must be compromised.

In federal systems,[13] the range of experience shows a range of possible models for the management of foreign policy, though in all cases it is considered that the central government of a federation should have supremacy or pre-eminence in foreign policy (if that state is to be viable). Where the member states of a federation are involved in foreign policy to any degree, their activities should be part of a coherent, comprehensive whole.

Canada today has a quite decentralized presence on the international scene, with Quebec and other provinces behaving as important international actors, in some areas, alongside the federal government. But this does not now detract from Canada's presence or performance at the international level, because the activities of all Canadian governments

form part of a cohesive whole that serves to represent well, generally speaking, Canada's many and varied interests abroad. Recent policy statements by the Quebec government, for example, indicate that — despite a mass of foreign dealings and a deep interest in direct participation in international affairs — Quebec sees its transactions as paralleling Ottawa's and not as a challenge to them.

The representation of Canada in the United Nations, NATO, other multilateral organizations, and bilaterally, is that of a well-structured and effective state, even if rather a complex one. Canada appears on the world scene as a single polity, mainly represented by its national ambassadors and the teams who work under them. Representatives of provincial governments, industry or special interest groups may work within Canadian delegations, but always under the leadership and direction of persons appointed and working for the central authorities. Provincial governments conduct their own international relations in some areas, but all parties now seem to have found it to be in their interest for these dealings to be carried out in parallel, coherent and cooperative relationships with activities of the federal government.

As in all other countries, there are powerful political interests at play in economic policy decisions in Canada, and they are especially thorny and vulnerable to abuse when they parallel the political fault lines of constitutional tension. A general example is found in the anti-subsidy stance of Prairie grain producers, and the protectionist position of supply-managed agriculture which dominates in Quebec and other parts of central Canada. These kinds of difficulties are neither new nor unique to Canada, and traditionally the pressures of international codes and reciprocal bargaining have helped governments to adopt more efficient and rational practices, with Canada's innovation of regional equalization, and strong, standardized social safety nets helping to ease and buffer the differential impacts.

Canadians differ as to how much these mechanisms can continue to function in more competitive North American and global environments and with the possibility of devolution of further economic and social jurisdictions to the provinces. Canada's capacity to adjust to current international economic conditions and to adapt itself for the future is already severely constrained by the huge, accumulated debts overhanging governments and by their continuing budget deficits. This problem persists in spite of substantial efforts at economic policy rationalization, in coordination with agreed G7 goals.

In the current climate of constitutional crisis, it will be a politically nettlesome challenge to reallocate the taxing and spending powers of federal and provincial levels of government to enhance accountability and responsibility. While current trends to globalization may have the impact of further diminishing the manufacturing sector in Canada, a continued incapacity to pursue concerted national strategies in education, training, research and development would be likely to lead to steady decline in the country's economic weight internationally, as well as the welfare of its citizens.

There are also very serious questions, for the current constitutional agenda, as to how the international bargaining power and adjustment potential of Canada's regional and provincial economies would be affected by the different options which now appear possible: a new commitment to a federal model with strong coordinative capabilities; much more decentralized political, social, monetary and fiscal arrangements; or an outright rupture of Canada as it has been known. If the new constitutional arrangements which will now come in Canada were to produce much more decentralized control over economic and foreign policy, the overall strength and efficacy of Canadians' international action would unquestionably be diminished. An Ottawa that was being drained of its powers to "deliver" internationally could bring little of use to discussions of economic policy coordination among the major market economies.

Moreover, should efforts to overcome the current very serious constitutional crisis fail, and the country rupture, no provincial government, even those of Ontario or Quebec, could conceivably claim the international strength and influence to justify the kind of representation which Canada now merits in international councils of all kinds. Even a re-configured Canada, without Quebec, would be vastly diminished in economic, political/military, and moral terms. A separate Quebec, of course, would count for much less again on all these international scales. The Canadian foreign policy whole is, and will be, manifestly greater than the sum of its parts.

In his 1990 analysis of the international position and prospects of the Unites States, *Bound to Lead*, Joseph Nye paid tribute to the Canadian government's effectiveness in the free trade negotiations, whereas some Canadians argue that even the concerted bargaining position of the Canadian government and/or its subsequent policies have not been strong enough to protect the interests of Canadians."Both judgements should lead Canadians to think seriously about what it would be like to deal with the United States or any other powerful and well-organized country or group-

ing, if Canada consisted of fragmented, squabbling states with no effective construct at the centre to muster their total bargaining power. Fewer people in Canada would be talking much about the abstractions of sovereignty and competing fiefdoms if the United States — sure of little retaliation — decided to scrap the auto-pact, or if the European Community decided to move in, without restraint, on Canada's in-shore fisheries or international grain trade.

CONCLUSION

It should be stressed that by prevailing world standards of political, economic, and social stability, even the "worst-case" outcomes of the Canadian constitutional crisis (however those might be defined) are extremely unlikely to produce dangerous international destabilization, although continued political instability and paralytic introspection in the northern half of North America would carry its own very real costs.

There is no valid comparison between a law-based and democratic Canada and the dissolving "federations" of the Soviet Union or Yugoslavia. After two hundred years of practice, all parts of Canada have deep-rooted democratic standards and constraints, and some of the world's highest standards of respect for human rights. Any narrower political units than that of present-day Canada would likely be constrained and dominated to a much greater extent than now by the overwhelming economic, strategic, and cultural realities of sharing a continent with the world's most powerful state.

Canada's neighbours in the United States would have little tangible reason to fear even a breakup of Canada — it would be Canadians in all regions who would stand to lose more of their independence of action, and more of the distinctiveness of their national and constituent societies. Many outward-looking Americans, it should be added, like many elsewhere in the world, would greatly regret the failure and dissolution of an alternative model of plural democratic society on this continent, and the disappearance of another, often distinctive, North American contribution to world affairs.

One final link between the changing international environment and the resolution of Canada's constitutional directions is one that is frequently under-estimated by Canadians but one to which all of Canada's international partners are sensitive. In a world where a pressing challenge is the accommodation of ethnic, linguistic and regional diversity with the demands of interdependence and integration, Canada has long been valued as one of the most successful role-models, and rightly so by any objective yardstick. The European community itself is gradually moving, following acceptance of economic integration and common standards in vital areas

such as human rights, to develop something like the kind of political community that Canada has already evolved.[15]

Any Canadian constitutional outcome which is seen internationally as a failure of the Canadian experiment in tolerance, accommodation and cooperation will seriously damage the confidence, in less favoured parts of the world, that open, democratic societies can manage these challenges. Together with the direct value placed on Canada's international representation and participation in confronting global challenges, this is an important interest in the evolution of the Canadian state shared by Canada's closest international partners and others around the world.[16]

It is obviously not through a common ethnic or tribal identity that Canada has stayed together or will stay together. Canada is something much more daring and fragile among the nations — it is in fact a diverse community of common interests and common values. Paradoxically, it is often only from outside, in our foreign policy and in our accomplishments and reputation in the world, that we see how strong the common interests and values among Canadians truly are, and unfortunately most of us do not get that chance "to see ourselves as others see us" often enough.

One other benefit that Canadians could now gain by looking around the world is to strip away the weary, seductive illusion that a national divorce would suddenly make coexistence and cooperation either unnecessary or easy. Following any such divorce, with all the pain, hard feeling, and economic setback it would inevitably bring, today's Canadians would be faced again with all the same challenges of living and working together. The only difference is that this would then be through the primitive mechanisms of international relations rather than the much superior, if still imperfect, institutions of the Canadian federation.

Our national crisis is not new, nor are its links to our foreign policy. A prescription of national introversion and timidity for Canada would help to kill the patient, and so would a foreign policy that accepted show over substance, sizzle over steak. Canadians know their own interests and their own values, and they know that their foreign policy, with mercifully few stumbles, has served them well and proudly, regardless of their political party allegiance, their mother-tongue, home region, or culture.

The world will change more and so will Canada, and it is worth recalling how our foreign policy evolved to the legacy we carry today. Escott Reid once wrote — "Mackenzie King in the twenties and thirties

sought for a foreign policy that divided us the least. St. Laurent and Pearson in the late forties and fifties sought for a foreign policy that unites us the most."[17] The latter tradition has been sustained and valued by generations of Canadians and, more than we realize, by the rest of the world.

Notes

1. *Human Development Report*, UNDP, New York, Oxford University Press, 1991, p.15.

2. Barbara Ward, in 1967, called Canada "The First International Nation". See William Kilbourn (ed) *A Guide to the Peaceable Kingdom*, Toronto, Macmillan of Canada, 1970.

3. See *The Ottawa Citizen*, December 30, 1991, p.A9.

4. For example, such a concession was wrung, by successive foreign testimonials, from Francine Pelletier, one of the most obdurately cynical internal critics of Canada at a Conference on Canadian Foreign Policy in Toronto on 10 and 11 December 1991.

5. It is useful that the Secretary of State for External Affairs released in December 1991, an updated "framework paper" on Canadian foreign policy, which emphasized the concepts of cooperative security, sustainable prosperity, democratic development and human rights.

6. Escott Reid, *Time of Fear and Hope: The Making of the North Atlantic Treaty*, Toronto, McClelland and Stewart, 1977.

7. Karl Deutsch's concept of the relationship among independent states "which do not expect or fear the use of force in relations between them" is an appropriate framing of what we now seek to achieve.

8. Quoted in Alfred Grosser, *The Western Alliance*, New York, Vintage Books, 1982, p.154.

9. See *Survival*, Vol. XXXII of May/June 1990 as well as Robin Hay, *Civilian Aspects of Peacekeeping*, CIIPS Working Paper 36, October 1991.

10. Saadet Deger, "World Military Expenditure", *SIPRI Yearbook 1991*, New York, Oxford University Press, p.115.

11. For an interesting analysis of the "conversion" effort in the Soviet Union, see Karen Ballentine, *Soviet Defence Industry Reform: The Problems of Conversion in an Unconverted Economy*, CIIPS Background Paper 36, July, 1991. For an American analysis, see also Betty G. Lall and John Tepper Marlin (eds) *Building a Peace Economy*, Boulder, Westview Press, 1992.

12. *The Toronto Star*, December 30, 1991 p.1.

13. Some of the following material draws heavily on preparatory research and writing carried out by Roger Hill, former Research Director and Senior Research Fellow at the Institute, and his contribution is gratefully acknowledged.

14. *Bound to Lead*, New York, Basic Books Inc., 1990, p. 198. A recent critique of the results of Canada's relatively vulnerable bargaining position (as well as some of Ottawa's policy choices) are comments by Gordon Ritchie, former deputy chief negotiator, see *The Globe and Mail*, 17 December 1991, p.B1.

15. Too many distorted and tendentious comparisons between Canada and the European Community have been trotted out by both sides in the Canadian constitutional debates. One of the most serious and dispassionate analyses is that of Professor Peter Leslie in *The European Community: A Political Model for Canada?*, Ottawa: Federal-Provincial Relations Office, 1991. The flaws in the analogies include the fact that the European Community has removed more internal barriers to trade and mobility than the Canadian provinces, but not yet achieved common monetary policies. The direct democratic political institutions at the European level are still vastly less developed than those at the federal level in Canada, as are community-level foreign and defence policies.

16. Some of the preceding material was published earlier in 1991 for international audiences in the author's contribution on Canada to Joseph Nye *et al*, *Global Cooperation after the Cold War*, New York, Paris and Tokyo: The Trilateral Commission, July 1991.

17. Escott Reid, *Radical Mandarin*, Toronto, University of Toronto Press, 1989, p.267.

A TIME OF HOPE AND FEAR

A NEW WORLD ORDER AND A NEW CANADA

PEACE AND SECURITY 1991-92

As Canadians wrestle with constitutional choices over the coming months, their international implications and consequences need serious thought. What effects have the enormous changes during the past few years had on the need and scope for Canada in the world? What would be the effect of a diminished Canada on the rest of the world? And what do our foreign policy and actions tell us about our common identity and values?

There are strong analogies today to the period after World War II; the difference is that rather than *fear and hope* as Escott Reid described those years, we now have *hope and fear*, with hope being much stronger, but fear by no means entirely dispelled.

BERNARD WOOD

Bernard Wood is On Chief Executive Officer of the Canadian Institute for International Peace and Security. A graduate of [illegible]

Déclaration annuelle du Directeur général
Janvier 1992

Une époque d'espoir et de crainte

Un monde plus sûr et un nouvel ordre

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales a été créé par une loi du parlement du Canada en 1984 pour «accroître la connaissance et la compréhension des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales d'un point de vue canadien». L'Institut ne se fait l'avocat d'aucune politique particulière, pas plus qu'il ne prend part à l'élaboration des décisions gouvernementales. L'Institut est une société de la Couronne. Ses administrateurs sont nommés par le gourvernement du Canada qui consulte tous les partis reconnus à la Chambre des communes. Ces dispositions aident à garantir l'autonomie de l'Institut.

Directeur général :
Bernard Wood

Membres du conseil d'administration :
David Braide, Président
Beatrice Bazar
Lincoln Bloomfield
Robert Cameron
André Donneur
Mardele Lewis Harland
Janine Krieber
Reginald Lane
Danford Middlemiss
Hélène Pichette
Betty Plewes
Elinor Powell
Gerard Thériault
Bernard Wood

Déclaration annuelle du Directeur général
Janvier 1992

Une époque d'espoir et de crainte

Un nouvel ordre mondial et un nouveau Canada

Paix et Sécurité, 1991–1992

BERNARD WOOD

© L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, 1992.

360 , rue Albert , bureau 900
Ottawa (Ontario) K1R 7X7

Graphisme :
Spencer Francey Peters,
Toronto

Version française :
Sogestran Inc.,
Denis Bastien

Imprimé et relié :
M.O.M. Printing,
Ottawa

La Bibliothèque nationale du Canada a catalogué cette publication de la façon suivante :
Vedette principale au titre :
Déclaration annuelle du directeur général — 1991-1992

Annuel
Autre édition disponible : Director's annual statement.
Livr. de 1991/92 comporte le titre : Une époque d'espoir et de crainte : Un nouvel ordre mondial et un nouveau Canada
ISSN 0846-801X

1. Sécurité internationale – Périodiques. 2. Paix – Périodiques. 3. Relations internationales – Périodiques.
I. Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. II. Titre : Une époque d'espoir et de crainte : Un nouvel ordre mondial et un nouveau Canada

JX1974.D5714 327.1'72'05 C90-072190-1

ISBN 0-662-97324-0

TABLE DES MATIÈRES

Condensé
1

Introduction
7

L'intérêt primordial des Canadiens et des Canadiennes après la Guerre froide
10

Donner une base solide à la démocratie et à la paix
12

a. L'OCDE au coeur d'un nouvel ordre économique mondial 12

b. La sécurité politique et militaire 17
La limitation et la réduction des armements 19
L'OTAN et les régimes de sécurité à venir en Europe 21
La politique de défense du Canada 24

c. Au-delà des frontières poreuses de l'«Europe» 26
Qu'est-il advenu des «dividendes de la paix» ? 28
Nous dirigeons-nous vers des affrontements régionaux et Nord-Sud ? 30

Un nouveau Canada dans un nouvel ordre mondial ?
34

a. La politique étrangère : le passé et l'avenir 34

b. Les impératifs de la politique étrangère pour un nouveau Canada 37

Conclusion
42

La Déclaration annuelle du Directeur général paraît vers la fin de chaque année ; l'auteur y met en lumière les grands thèmes et moments de l'année écoulée, ainsi que les grandes questions de l'avenir. Les perpectives d'action du Canada et ses intérêts dans les divers contextes forment le fondement de la Déclaration et des prévisons y étant formulées.

La Déclaration est l'oeuvre du Directeur général et il en assume seul la responsabilité. Pour la rédiger, il a énormément compté sur les conseils et le soutien du personnel de l'Institut, qu'il remercie sincèrement. Il tient à remercier d'une façon particulière Madame Nancy Gordon, pour son aide et ses conseils judicieux en matière de rédaction.

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales
360, rue Albert , bureau 900
Ottawa (Ontario)
Canada, K1R 7X7

Téléphone : 613-990-1593
Télécopieur : 613-563-0894

CONDENSÉ

Les Canadiens et Canadiennes vont opérer des choix constitutionnels au cours des prochains mois, et il importe de réfléchir sérieusement aux conséquences et incidences de ces choix sur la scène internationale. Quels effets les énormes changements s'étant produits au cours des dernières années ont-ils eu sur l'utilité et l'envergure du Canada dans le monde ? Si le Canada devait sortir diminué du processus constitutionnel, quelle en serait l'incidence sur le reste du monde ? Et comment notre politique étrangère et nos actions sur la scène mondiale nous renseignent-elles sur notre identité et nos valeurs communes ?

La fin de la Guerre froide

Certains cyniques et certains séparatistes ont profité de la fin de la Guerre froide pour soutenir qu'elle a amené une ère de paix et de tranquillité et rendu inutiles les alliances de sécurité du passé, et encore moins nécessaire l'existence d'un État canadien cohérent.

Toute une paix! Toute une tranquillité!

La fin de la Guerre froide a engendré *plus* d'instabilité, *plus* de menaces pour la sécurité, et *plus* de risques de conflit armé. Il faut aussi dire qu'elle a mis au jour d'extraordinaires possibilités.

Il existe des analogies frappantes entre la situation actuelle et la conjoncture d'après la Seconde Guerre mondiale. Cette dernière a été caractérisée, selon Escott Reid, par la *crainte et l'espoir.* Maintenant *l'espoir l'emporte sur la crainte*; l'espoir est beaucoup plus fort, mais les craintes sont loin d'avoir été toutes dissipées.

Un nouvel ordre économique en Europe

Lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité dans la nouvelle Europe, l'objectif primordial consiste à créer un contexte où la prospérité, les droits de la personne et les libertés démocratiques pourront s'épanouir. Mais la transition à la démocratie et à la tolérance est doublement difficile au milieu de l'adversité économique extrême, là où la «tarte» de la prospérité et du progrès est plus petite et moins facile à diviser.

Si l'Occident a «gagné» la Guerre froide, ce n'est pas pour laisser les premières victimes du conflit — les peuples de l'empire soviétique — seules et sans espoir au moment même où elles cherchent à épouser ses valeurs et à bénéficier de sa prospérité. Aider à reconstruire l'ancien monde communiste représente une obligation et une mission communes encore plus grandes pour le monde occidental que le fut la reconstruction de l'Europe de l'Ouest dans le cadre du Plan Marshall. Les perspectives de réussite sont sans doute meilleures aussi, pour ce qui est non seulement d'éviter de grands dangers, mais peut-être aussi de relancer avec vigueur l'économie internationale endormie, en répondant aux gigantesques besoins de la région sur les plans économique, social et environnemental.

Ces pays ont besoin et demandent, presque, l'équivalent d'un régime d'occupation. Ceci n'est évidemment pas possible, mais dans des cercles privés au Canada, on a suggéré de créer un «double» de l'OCDE, qui, sous sa forme première, avait eu un rôle important pendant la période du redressement de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale.

Même les estimations les plus élevées sur les investissements que devraient consentir les pays occidentaux sont dérisoires si on les compare aux budgets militaires du passé, budgets qui ne devraient jamais plus être nécessaires.

La sécurité politique et militaire

Tandis que les pays occidentaux manoeuvrent parmi les écueils dus à l'effondrement soviétique et à la fragmentation de la Yougoslavie, il est devenu clair qu'il est dangereux d'agir trop précipitamment pour accorder sa confiance aux nouvelles autorités. Les instances dirigeantes de l'Ouest n'ont pas été assez fortes ni assez cohérentes pour suivre dans tous les cas une ligne directrice commune. Malheureusement, le Canada et l'Allemagne ont choisi de faire cavalier seul, parmi les pays occidentaux, en réclamant unilatéralement la reconnaissance de l'Ukraine, ainsi que de la Croatie et de la Slovénie, respectivement.

Dans les domaines de la limitation et de la réduction des armements, les années 1990 et 1991 ont sans doute été les plus encourageantes de l'histoire; pourtant et paradoxalement, les choses ont tellement changé, et à un tel rythme, qu'elles ont éclipsé l'évolution positive susmentionnée.

La politique de défense du Canada

Ottawa a fait un pas en avant, en septembre 1991, quand le ministre de la Défense nationale a présenté sur la défense un énoncé de politique que l'on attendait depuis longtemps. L'énoncé de politique n'aborde pas aussi directement qu'il le devrait le fait que, pour le Canada, les opérations onusiennes de maintien de la paix pourraient représenter des tâches *primordiales* (plutôt que secondaires) pour ses forces armées. Le moment est venu de reconnaître que les opérations onusiennes de maintien de la paix représentent un «secteur à forte croissance» où le Canada se classe au premier rang mondial. Le rôle que les Forces canadiennes assument dans ce domaine suscitent à bon droit de la fierté dans la nation, et le public lui réserve un soutien extraordinaire.

Le Comité consultatif étudiant la question de l'infrastructure n'est pas encore, contrairement à l'instance analogue créée aux États-Unis, mandaté pour formuler des propositions «dépolitisées» sur la rationalisation. En adoptant une telle procédure, on atténuerait les luttes politiques affreuses et mesquines ainsi que les graves dislocations humaines et économiques qu'entraînent des décisions sur la fermeture de bases militaires au Canada.

Qu'est-il advenu des «dividendes de la paix» ?

Une des raisons qui explique pourquoi le monde n'a pas encore ressenti les avantages de la «paix», est que les budgets militaires excessifs du passé, financés à même les déficits, ont causé plus de dommages qu'on ne le pensait; en les réduisant, on limitera donc tout d'abord l'étendue des dégâts, et ce ne sera que beaucoup plus tard qu'une amélioration concrète se manifestera.

La difficulté générale qu'il y a à opérer pareil ajustement économique fondamental est une autre explication. Dans les pays ne s'étant pas encore tout à fait libérés des déprédations bureaucratiques de la planification centrale, les systèmes économiques permettant la réattribution naturelle des ressources sont sous-développés. Beaucoup sont tentés de revenir à leurs anciennes habitudes et d'essayer de planifier la «conversion» de la production militaire en la situant au niveau de l'industrie ou de l'entreprise, au lieu de reconnaître qu'elle doit s'opérer au niveau de l'ensemble de l'économie. Même dans les économies de marché, la réaffectation des capitaux et des technologies et l'adaptation à laquelle doivent s'astreindre

la main-d'oeuvre et les collectivités dépendant de la défense sont graduelles et pénibles, et c'est deux fois pire en période de récession.

«La transformation des épées en socs de charrue», loin d'être un simple transfert, correspondra plutôt à un processus graduel et indirect qui se manifestera sur plusieurs plans.

Les affrontements régionaux et Nord-Sud

L'effort le plus frappant déployé pour l'établissement de la paix l'a été au Moyen-Orient où Washington, honorant sa promesse faite au moment de la deuxième guerre du Golfe, a mobilisé sans réserves énergie et compétences pour amener les Israéliens, les Palestiniens et divers autres représentants arabes à siéger à la table des négociations et à y rester.

Dans d'autres régions, les programmes de transition parrainés par l'ONU dans le Sahara occidental et le Cambodge ont finalement reçu la sanction des principales parties concernées; bien que fragiles, ils ont généralement suivi leur cours. D'autres progrès vers la paix ont aussi été accomplis en Amérique centrale. Les entretiens entre les deux Corées ont commencé à produire des résultats concrets, ce qui permet d'espérer que le spectre d'une Corée du Nord dotée de l'arme nucléaire disparaîtra.

Dans diverses parties de l'Afrique, entre-temps, les guerres et les séquelles de la guerre continuent d'affliger d'innombrables personnes tant à l'intérieur qu'au-delà des frontières; trop souvent, ces victimes passent inaperçues, car leur agonie dure depuis si longtemps que l'on s'y est presque habitué.

Sur un plan plus général, le tiers-monde est toujours en colère face à l'indifférence relative que l'on a manifestée à l'égard de la plupart de ses problèmes une fois la crise koweitienne passée; il est cynique au sujet de certains des grands idéaux et objectifs que l'Occident a proclamés à ce moment-là; il éprouve de l'inquiétude devant la disparition du «contre-poids» soviétique face au pouvoir américain; et il craint des interventions, qui passeraient outre à la souveraineté nationale au nom de ce qui est souvent perçu comme étant des valeurs et des intérêts «occidentaux».

Un nouveau Canada dans un nouvel ordre mondial ?

Les Canadiens et Canadiennes doivent trouver un moyen de prendre en compte les enjeux internationaux dans leur équation constitutionnelle. Il

s'agit maintenant de savoir si les conditions vont changer tellement, soit à l'échelle mondiale, soit sur le plan constitutionnel proprement canadien, qu'il faudra dès lors réparer la politique étrangère commune qui fonctionne très bien aujourd'hui.

Si l'État est mort, quel est ce gros objet à l'air prétentieux, constamment secoué par des hoquets juste en face de Windsor ? Comment appeler ces nouvelles entités qui naissent tous les jours en brandissant des drapeaux, et quelle est la principale forme d'organisation politique choisie un peu partout dans le tiers-monde ?

Peut-on sérieusement envisager un «nouvel ordre mondial» qui comprendrait trois blocs fermés rassemblant le quart riche de l'humanité, dont les membres seraient à la gorge les uns des autres et prêcheraient bien gentiment la démocratie, les règles de l'économie de marché et le désarmement à une majorité sombrant toujours davantage dans le désespoir ? Tout cela, dans un monde où les systèmes naturels rompent sous la pression, où les systèmes de valeurs sont dangereusement opposés, où des migrations massives sans précédent dans l'histoire risquent de se produire, et où les armes et les techniques de destruction massive se répandent partout.

Aucun pays n'est aussi bien muni que le Canada, lui qui bénéficie de liens extraordinaires (en Amérique du Nord, dans le G7, l'OTAN et la CSCE, en Asie-Pacifique, dans le Commonwealth, la Francophonie et l'OEA) et qui peut déployer une capacité réelle de leadership sur le plan diplomatique. Tous les témoignages recueillis auprès des étrangers tendent à corroborer l'opinion que le rôle traditionnel du Canada dans le monde (et la réputation d'État pluraliste et tolérant qu'il s'est acquise) demeure aussi constructif et vital que jamais auparavant.

Si la solution constitutionnelle à laquelle nous arrivons entraîne une décentralisation accrue en ce qui concerne les politiques économique et extérieure, la protection des intérêts des Canadiens et l'expression de leurs valeurs dans le monde s'en trouveront, en général, indiscutablement diminuées.

Si le pays se désagrège, aucun gouvernement provincial, ne pourra vraisemblablement prétendre posséder la force et l'influence dont jouit actuellement le Canada en tant que membre des divers conseils internationaux. Même un Canada restructuré sans le Québec serait énormément affaibli. Bien sûr, un Québec séparé aurait beaucoup moins de poids dans

la balance internationale. L'ensemble de la politique étrangère du Canada est, et continuera d'être manifestement plus vaste que la somme de ses parties.

La population canadienne doit se demander sérieusement comment le Canada s'y prendrait pour traiter avec les États-Unis ou tout autre pays ou groupe puissant et bien organisé s'il était composé d'États divisés et chamailleurs, sans structure centrale capable de rassembler tous les pouvoirs de négociation. On parlerait moins, au Canada, des concepts abstraits de souveraineté et de chasse gardée si les États-Unis, peu soucieux des représailles, choisissaient de rompre le pacte de l'automobile, ou si la Communauté européenne décidait de mettre la main sur les pêcheries côtières du Canada ou sur notre part du commerce céréalier international.

À une époque où il faut concilier sans tarder le besoin d'adapter les diversités ethnique, linguistique et régionale et les demandes d'interdépendance et d'intégration, le Canada a toujours été considéré comme l'un des meilleurs modèles. Si les nations du monde voient le dénouement de la crise constitutionnelle comme un échec de l'expérience canadienne en matière de tolérance, d'adaptation et de coopération, les régions moins favorisées du monde mettront sérieusement en doute la capacité des sociétés démocratiques et ouvertes de défendre ces grands principes.

Paradoxalement, c'est souvent de l'extérieur seulement, dans notre politique étrangère, nos réalisations et la réputation dont nous bénéficions dans le monde, que nous voyons toute la force de nos valeurs et de nos intérêts communs. Malheureusement, la plupart d'entre nous n'avons pas assez souvent la chance de «nous voir comme les autres nous voient».

Comme M. Escott Reid l'a déjà écrit, «Mackenzie King recherchait, dans les années 1920 et 1930, la politique étrangère qui nous diviserait le moins. Dans les deux décennies suivantes, St-Laurent et Pearson ont recherché la politique étrangère qui nous unirait le plus.» Cette dernière tradition est celle qu'ont chérie et appréciée des générations de Canadiens et de Canadiennes et, plus que nous pouvons le croire, le reste du monde.

INTRODUCTION

Tardivement, les Canadiens et Canadiennes ont commencé à régler leur vision de l'avenir, un peu à la manière de l'observateur ajustant les deux lunettes de ses jumelles. D'une part, pendant trop longtemps et impitoyablement, ils ont été obnubilés par des ambitions et des revendications qui les ont divisés (surtout ceux d'entre eux qui appartiennent aux classes politiques), eux qui arrivent au deuxième rang dans le monde pour ce qui est de la qualité de vie.[1] D'autre part, la seconde lunette, celle qui est tournée vers le monde extérieur, s'est ouverte toute grande au cours des dernières années sur une étonnante succession de changements d'envergure mondiale qui, il n'y a pas à en douter, auront de formidables répercussions sur la population d'un des pays les plus «internationaux» de la planète.[2]

En principe, les Canadiens ont bien raison d'essayer d'aligner ces deux perspectives l'une par rapport à l'autre. En soi, rechercher la connaissance et la compréhension représente une louable démarche; en pratique, cependant, il semble que les protagonistes et ceux qui façonnent l'opinion soient en train d'utiliser le débat sur les dimensions internationales de «la crise canadienne» tout simplement comme une arme de plus dans leurs mesquines luttes intestines.

Dans le débat complexe et enflammé mené au pays, on a par trop dressé des analogies entre le Canada et d'autres communautés politiques et économiques en voie d'intégration ou de dislocation (la CE, l'Union soviétique, la Yougoslavie). Des gens sérieux ont évoqué la nécessité d'envisager l'impensable (à savoir que la raison et la non-violence ne l'emporteront pas nécessairement dans l'édification de l'avenir du Canada), dans l'espoir de contribuer ainsi à l'évitement du pire. D'autres ont alors tenté de présenter ce mode de pensée comme des menaces proférées ou esquissées (d'autres munitions pour les ennemis de la tradition canadienne enviable consistant à rechercher le compromis dans la paix). Fort heureusement, le Chef d'état-major de la Défense, le général John de Chastelain, a grandement attiré l'attention, avec ses propos rassurants, sur le respect rigoureux que les Forces canadiennes éprouvent pour les rôles que leur dévolue la Constitution et sur les limites qu'elle leur fixe, et pour la rigueur de leurs fonctions afférentes au maintien de l'ordre.[3]

À l'étranger, les observateurs bien informés constatent que les Canadiens se sont placés dans une situation encore plus précaire que dans le passé. Ils s'étonnent et s'impatientent surtout, car ils savent que le Canada compte parmi les pays du monde traitant le mieux leurs citoyens et citoyennes et que, relativement parlant, il a bien peu d'excuses pour expliquer pourquoi il se retrouve dans un tel guêpier. Certains étrangers s'inquiètent et craignent qu'un des États les plus responsables du monde, et l'un de ceux qui a su le mieux (en dépit de toutes ses lacunes) appliquer un pluralisme tolérant dans un monde ayant besoin de modèles comme lui beaucoup plus aujourd'hui qu'il y a à peine un an, disparaisse, soit diminué, ou encore paralysé.

Aspect digne de mention, cependant, les principaux adversaires dans le débat canadien n'ont pas fait des enjeux internationaux une dimension *clef* de leurs arguments. Certes, ceux et celles qui s'attaquent avec le plus de virulence aux structures canadiennes ne critiquent pas beaucoup la politique étrangère du pays. Ils sont obligés d'admettre, avec la majorité des citoyens et citoyennes, que les intérêts et les valeurs leur tenant à coeur ont, dans l'ensemble, été bien servis sur la scène internationale au cours du dernier demi-siècle, soit depuis que le Canada a acquis son autonomie au sein de la collectivité des nations.[4] D'un autre côté, les avocats du fédéralisme canadien (plus ou moins renouvelé) semblent penser, de concert avec la plupart des politicologues et «façonneurs» traditionnels d'opinion, que les questions internationales n'importent pas autant aux yeux des électeurs et des citoyens que les préoccupations économiques influant sur le quotidien aux niveaux local et national. Par conséquent, les fédéralistes n'ont pas mis l'accent sur les réalisations honorables et dignes de mention du Canada à l'échelle mondiale, car ils pensaient sans doute qu'elles ne pèseraient pas beaucoup comme éléments de persuasion dans le débat mené au pays.

Dans un monde de plus en plus interdépendant dont le Canada fait partie, il n'est pas possible cependant de régler au niveau local ou national les problèmes «de base» intéressant l'économie et le bien-être social. Il est vrai que la plupart des citoyens et citoyennes éprouvent de la frustration face à la difficulté qu'ils ont à influencer, voire à comprendre à fond, les forces économiques globales qui façonnent leur vie; au Canada comme ailleurs, les revendications épisodiques de groupes nationaux, régionaux, ethniques ou locaux traduisent en partie la tendance spontanée à résister à cette intégration, ou à essayer de la compenser.

Il ne faut pas accepter automatiquement les principes reçus voulant que les questions «vitales» concernant la prospérité et le bien-être personnels vont influer par-dessus tout sur les décisions politiques à prendre. Tant l'histoire passée qu'actuelle de l'humanité montre abondamment que les peuples peuvent être guidés à la fois par leurs valeurs et leurs intérêts matériels, et aussi bien par leurs émotions que par leur raison.

Cette année, la population de tous les coins du pays sera appelée à décider, probablement une fois pour toutes, si un État canadien reconnaissable en tant que tel doit continuer à exister et, dans l'affirmative, comment il sera restructuré et comment il fonctionnera dans l'avenir. Afin d'aider chacun et chacune à faire le point, il convient sans doute d'essayer de prévoir les pressions, perspectives et besoins internationaux à venir et d'examiner comment, à la lumière de l'expérience acquise au Canada et ailleurs, divers scénarios constitutionnels chez nous risquent d'influer sur la paix et la sécurité, lesquelles demeurent les objectifs les plus importants de tous les êtres humains.[1]

L'INTÉRÊT PRIMORDIAL DES CANADIENS ET DES CANADIENNES APRÈS LA GUERRE FROIDE

Le premier objectif de tout État, et de toute société humaine en général, consiste à garantir à ses membres une sécurité fondamentale contre les menaces susceptibles de peser sur leur vie et leurs propriétés. Pendant quarante ans, la menace dominante d'une expansion idéologique et militaire a imparti un cadre clair et inéluctable aux activités internationales de la plupart des États, et elle a de ce fait monopolisé d'énormes quantités d'énergie, d'ingéniosité et d'argent.

Certains cyniques et certains séparatistes au Canada ont profité de la fin de la Guerre froide pour soutenir qu'elle a amené une ère de paix et de tranquillité et rendu essentiellement inutiles les alliances de sécurité du passé, et encore moins nécessaire qu'ils l'avaient pensé antérieurement l'existence d'un État canadien cohérent.

Toute une paix! Toute une tranquillité!

La fin de la Guerre froide a certes mis fin à l'affrontement qui opposait les deux superpuissances, mais elle a engendré *plus* d'instabilité, *plus* de menaces pour la sécurité, et *plus* de risques de conflit armé. Il faut aussi dire qu'elle a mis au jour d'extraordinaires occasions de faire face à ces problèmes et de les surmonter, mais personne ne peut observer avec indifférence les bouleversements ethno-politiques et les attentes élevées qui ont suivi l'effondrement des empires soviétiques tant intérieur qu'extérieur. Parce que ces changements sont si rapides et si vastes, et qu'ils sont si fondamentaux pour tout l'ordre international, ils retiennent tout d'abord, et à juste titre, l'attention des décideurs et des populations dans des pays comme le Canada, et notre analyse rendra elle aussi compte de cet état de choses. Tout en mettant l'accent sur ce que l'Union soviétique a été et sur l'Europe, il est cependant vital de se rappeler que les changements s'y étant opérés autorisent et nécessitent tout à la fois une restructuration beaucoup plus vaste de tout l'ordre international.

Il existe des analogies frappantes entre la situation actuelle et la conjoncture d'après la Seconde Guerre mondiale. À cette époque, toute une gamme de préoccupations afférentes à la sécurité a engendré une

gigantesque vague de solidarité pour la reconstruction politico-économique de l'Europe occidentale et du Japon et pour l'adoption du Traité de l'Atlantique Nord en guise de substitut partiel et temporaire du système mondial de sécurité collective, concrétisé par l'ONU, dont le veto soviétique bloquait alors le fonctionnement.

De nombreux Canadiens ont oublié que, vers la fin des années 1940, leur pays influait sensiblement sur les mesures prises face aux menaces pressantes qui pesaient sur la sécurité; certains, qui se le rappellent, pensent peut-être qu'un tel rôle pour le Canada n'est désormais plus nécessaire ou justifié. En fait, les réactions adoptées face aux dangers apparus en Europe et ailleurs après la chute du Mur de Berlin importent plus que jamais pour le Canada, et il est possible que la contribution de notre pays dans ce contexte soit elle aussi plus nécessaire que jamais.

Un Canadien, qui comptait parmi les principaux architectes de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, a écrit qu'elle a été conçue et est née à une époque caractérisée par la *crainte et l'espoir*.[2] L'Europe et le monde vivent de nouveau une ère de bouleversements et d'incertitude. La différence entre alors et aujourd'hui, c'est que maintenant *l'espoir l'emporte sur la crainte*; l'espoir est beaucoup plus fort, mais les craintes sont loin d'avoir été toutes dissipées.

Supposons que, comme en 1947-1948, nous faisions face au monde incertain d'aujourd'hui, sans une structure de sécurité transatlantique. Qu'essayerions-nous d'inventer *maintenant*, si l'idée nous venait de tenter de le faire ?

DONNER UNE BASE SOLIDE À LA DÉMOCRATIE ET À LA PAIX

a. L'OCDE au coeur d'un nouvel ordre économique mondial

Lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité dans la nouvelle Europe, l'objectif primordial consiste à créer un contexte où la prospérité, les droits de la personne et les libertés démocratiques pourront s'épanouir. Cet objectif est désormais atteint essentiellement en Europe occidentale, mais soudainement, il faut chercher à le réaliser aussi partout en Europe du Centre et de l'Est, où l'issue des débats sur ces questions est plus qu'incertaine. Si le monde ne favorise pas la progression vers ces buts tant dans l'ancien empire soviétique que dans le tiers-monde, l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord devront compter avec des troubles de plus en plus marqués causés par des mouvements incontrôlables de populations et par la prolifération des menaces conventionnelles et autres pour la sécurité.

Nous devons comprendre qu'à long terme, une coopération ouverte sur les plans économique, fonctionnel et humain s'imposera pour atteindre l'objectif fondamental qui consiste à améliorer le bien-être des peuples et la stabilité. Il appartient aux institutions régissant l'économie de marché mondiale (le GATT, le FMI et la Banque mondiale) de fixer les règles au sujet de l'intégration de nouveaux partenaires à ce qui, en fin de compte, doit devenir une plus vaste «communauté pour la sécurité».[1] Dans la région européenne élargie, la CE doit, il n'y a pas à en douter, devenir le principal instrument de croissance et de prospérité, mais il importe de toujours se rappeler qu'aucune main étrangère ne peut jamais parvenir à développer un autre pays.

Le monde extérieur peut et doit ouvrir équitablement ses marchés aux pays de l'Europe centrale et leur fournir de l'assistance technique et des capitaux pour réaliser des projets valables. Pendant la période de transition, de l'aide d'urgence s'imposera également, mais le développement à long terme ne pourra venir que de l'intérieur et qu'à partir de la base. Les règles de l'économie de marché internationale dicteront dans une grande mesure les paramètres économiques en fonction desquels nos anciens adversaires travailleront, mais ces règles ne susciteront pas, comme par magie, les structures économiques internes, les habitudes de travail et les attentes propres à une économie de marché moderne. L'espoir d'une

éventuelle intégration dans la grande collectivité des démocraties ne permettra pas en soi à tous les États nouvellement libérés et formés de l'ancien empire eurasien soviétique d'opérer en douceur la transition fort compliquée à la démocratie et au respect des droits de la personne et des minorités. Pareille transition est doublement difficile au milieu de l'adversité économique extrême, là où la «tarte» de la prospérité et du progrès est plus petite et moins facile à diviser.

Quand est évoquée la possibilité de dresser un «nouveau Plan Marshall» pour les républiques eurasiennes, il convient de se rappeler que l'Europe occidentale et le Japon satisfaisaient encore, au lendemain de la guerre, aux critères fondamentaux du développement. Autre élément tout aussi important ayant contribué au succès de cette historique entreprise : les pays qui avaient été occupés ont accepté sans réserves que des intervenants de l'extérieur (surtout les Américains) exercent chez eux le contrôle économique et politique et le pouvoir pendant la période initiale cruciale de la mobilisation des ressources et de l'établissement des institutions. Au cours de l'étape vitale des premières années, une sorte de «démocratie naissante sous tutelle» était mieux à même de contenir les attentes qu'auraient pu le faire des démocraties sans allégeance sur l'échiquier international.

Certes, il existe de grandes différences entre la situation des anciens pays de l'Axe, qui étaient occupés, et les républiques venant de s'affranchir du joug soviétique. Malgré tout, les citoyens et les dirigeants de ces républiques sont parfois enclins à solliciter à l'étranger intervention et conseils, dans une mesure rappelant la période d'occupation d'après la guerre; ils accepteraient peut-être de céder une partie de leur souveraineté nouvellement acquise à des organismes internationaux valables qui les aideraient à édifier des sociétés viables.

Avec ce contexte pour toile de fond, les anciennes républiques soviétiques et la plupart des autres membres du COMECON continuent de glisser dangereusement, les perspectives étant meilleures, mais toujours très incertaines, pour les États de l'Europe centrale. Les luttes politiques et l'instabilité empêchent la collectivité internationale d'y acheminer ne serait-ce qu'une fort modeste assistance technique ou autre ayant été promise, et elles rendent peu probables pour un bon moment les investissements privés importants. Il faut beaucoup de temps pour établir de nouvelles structures économiques, et le processus s'avère difficile et pénible, tandis que les anciennes perdent rapidement toute substance et sont en train de s'effondrer. La forme d'apport socio-économique la plus

digne de mention de la part du monde extérieur semble être les sermons sur les principes économiques fondamentalistes émanant périodiquement des pontifes du Fonds monétaire international, sermons qu'il faut combiner aux propos durs qu'ils tiennent sur la nécessité d'acquitter les dettes du passé.

Parallèlement, le monde a assisté à des retards bureaucratiques immoraux ainsi qu'à des rivalités internationales et institutionnelles tout aussi indécentes, ce qui représente l'antithèse de la coordination et réduit encore plus la valeur de l'aide limitée qui parvient effectivement aux nouvelles démocraties. Le problème sous-jacent le plus grave réside sans doute dans la concurrence transatlantique débilitante opposant certains Européens de l'Ouest, qui ne semblent pas disposés à laisser un rôle important aux États-Unis dans l'Europe d'après la Guerre froide, bien qu'ils soient incapables d'affronter les défis sans ces derniers, et les Américains, déchirés entre les tendances à l'activisme et à l'isolationnisme.

La «réaction» venue de l'extérieur face aux pays qui, tout compte fait, n'ont à peu près plus d'économie a pris une qualité surréaliste, mais celle-ci ne semble pas avoir frappé les gouvernements occidentaux; en revanche, elle va de plus en plus frustrer les dirigeants désespérés de ces pays et provoquer leur colère. L'Occident doit maintenant voir à ses propres intérêts et à ce qu'il lui incombe moralement de faire pour que l'issue favorable de la Guerre froide procure de réels avantages aux populations «libérées». La non-coopération au chapitre de la limitation des armes nucléaires et autres et à celui des technologies s'y rapportant risque rapidement de devenir un des rares leviers encore à la portée de ces dirigeants harcelés de toutes parts. Il n'est pas extravagant de rappeler l'utilité classique d'un «ennemi extérieur» pour les chefs politiques en difficulté, ou pour ceux aspirant à les remplacer. Ce qui saisit encore plus, par son caractère si immédiat, c'est la perspective d'immenses souffrances et de migrations massives à travers l'Europe, à moins que l'on garantisse à court terme les nécessités vitales et que l'on suscite un espoir réel pour l'avenir à moyen et à long terme.

Si l'on exclut l'équivalent opérationnel d'un régime d'occupation, que peut-on faire pour reconstruire ces pays et y favoriser l'utilisation efficace de l'assistance extérieure et, un jour, des investissements étrangers ? Les grandes règles macro-économiques du FMI et du GATT, les ressources acheminées via la Banque européenne de reconstruction et de développement, un réseau compliqué de discussions bilatérales, et les

vastes dialogues sur la politique et la sécurité menés par l'entremise du nouveau Conseil de coopération de l'Atlantique Nord et de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), tout cela est bien beau mais ne suffira pas.

Il faut adopter une attitude réaliste face aux relations économiques régionales, par suite de l'effondrement du COMECON, et s'en tenir strictement à une perspective à long terme quant à une réorganisation fondamentale des échanges commerciaux à destination de l'Europe occidentale et d'autres marchés. À cet égard et à quelques autres, des idées radicales et iconoclastes ont germé récemment chez quelques Canadiens suivant le dossier de près; il conviendrait qu'elles soient examinées dans des milieux plus vastes.

Personne ne nie que le COMECON ait jamais constitué une formule rationnelle, équitable et efficace pour régir les relations commerciales entre ses membres, mais on aurait tort, et ce serait dangereux, de supposer qu'il faut carrément abandonner ces relations et la structure dont elles étaient issues, ou encore qu'il soit possible de le faire. Voilà qui est particulièrement vrai si l'on reconnaît que même les accords d'association relativement privilégiés récemment conclus entre les trois pays d'Europe centrale (Pologne, Tchécoslovaquie et Hongrie) et la Communauté européenne étaient cousus d'assez d'exceptions pour n'offrir qu'un modeste espoir de réorientation vers l'Ouest.

Il importe d'adopter d'urgence de nouvelles règles et pratiques à l'égard des relations économiques entre les membres de l'ancien COMECON et au sujet de la coopération dans des domaines tels que les transports et les communications, l'énergie, l'environnement et les migrations démographiques. Conformément aux normes du GATT et de la Communauté européenne, et pour favoriser une pleine intégration à ces institutions, il faudra bien veiller à ce que toute nouvelle structure mise en place dans ce contexte soit perçue comme un moyen de faire sortir de leur ancien isolement les économies de ces pays; elle ne doit en aucune façon perpétuer cet isolement. Pour aider à instituer un cadre économique régional acceptable, et aussi un centre de réflexion et de coordination sur les politiques économiques et l'aide technique qui rendraient possible un programme semblable au Plan Marshall, on a formulé une idée dans des cercles privés au Canada : il s'agirait (avec l'aide de l'Organisation de coopération et de développement économiques) de créer un «double» de cette dernière et de lui confier un rôle tel que celui qu'avait assumé

l'organisme l'ayant précédé (l'OECE) pendant la période du redressement de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale.

Le «jumelage» à un organisme existant, possédant la structure, les compétences et le mandat voulus, présente beaucoup d'attraits, d'autant plus que ses membres comprennent toutes les économies de marché établies, dont celle du Japon. Il arrive trop rarement que ce dernier participe pleinement aux dialogues avec les nouvelles démocraties; or, tout le monde reconnaît que l'intervention japonaise est essentielle à tout effort sérieux de reconstruction. Le recours à une structure comme l'OCDE pourrait aussi contribuer à éliminer la concurrence nuisible existant entre la Communauté européenne et les États-Unis, et à ménager les susceptibilités possibles des pays «bénéficiaires». En effet, l'OCDE est déjà bien établie et elle est respectée comme «médiatrice» fournissant la coordination nécessaire et les conseils parfois durs que les gouvernements auraient du mal à appliquer.

Il existe peut-être des arguments puissants contre l'idée d'essayer d'appliquer une structure apparentée à l'OCDE, ou encore contre la notion qu'un cadre axé sur une autre organisation existante (comme le Groupe des 24, la BERD, ou la Communauté européenne) pourrait assumer une telle mission élargie et un rôle de coordination. Ce qui est clair et net, c'est que les conditions nécessaires à une reconstruction fondamentale n'ont pas encore été remplies; en outre, l'Ouest tergiverse (et les institutions occidentales jouent du coude), tandis que l'Europe de l'Est est déjà en proie aux flammes.

Si l'Occident a «gagné» la Guerre froide, ce n'est pas pour laisser les premières victimes du conflit — les peuples de l'empire soviétique — seules et sans espoir au moment même où elles cherchent à épouser ses valeurs et à bénéficier de sa prospérité. Aider à reconstruire l'ancien monde communiste représente une obligation et une mission communes encore plus grandes pour le monde occidental que le fut la reconstruction de l'Europe de l'Ouest dans le cadre du Plan Marshall. Les perspectives de réussite sont sans doute meilleures aussi, pour ce qui est non seulement d'éviter de grands dangers, mais peut-être aussi de relancer avec vigueur l'économie internationale endormie : en effet, il s'agit ni plus ni moins de répondre aux gigantesques besoins de la région sur les plans économique, social et environnemental. Même les estimations les plus élevées sur les investissements que devraient consentir les pays occidentaux sont dérisoires si on les compare aux budgets militaires du passé, budgets qui ne devraient jamais plus être nécessaires.

b. La sécurité politique et militaire

Le cadre international choisi pour établir des relations économiques rationnelles et intégrer l'ancien bloc de l'Est à l'économie mondiale ne suffira pas à lui seul pour instaurer et garantir la stabilité politique démocratique dans une région qui ne l'a jamais connue auparavant. Avec la fin de la Guerre froide ont refait surface, intacts, de nombreux «virus» nationalistes, ethniques et raciaux qui avaient été maîtrisés artificiellement dans les sociétés de l'empire soviétique, et d'autres se sont manifestés en plus. Tout comme pour le véritable développement économique, le principal moteur du développement politique démocratique et du respect des droits de la personne doit absolument résider dans les sociétés et, sans la mise en place d'une autorité équivalente à un régime d'occupation, l'Occident connaîtra sûrement des frustrations, des revers et des déceptions à mesure que le processus évoluera dans des conditions difficiles.

Heureusement, les principes énoncés en 1975 en vertu de l'Acte final d'Helsinki (lequel a tenu lieu par la suite de norme maîtresse pour mettre un terme à la Guerre froide) peuvent et doivent offrir un axe pour la définition des paramètres de comportement politique, surtout que l'Acte a été renforcé dans la Charte de Paris en novembre 1990. Le respect des droits de la personne et des minorités; l'autorité de la loi et les processus démocratiques; le renoncement au recours à la force pour modifier les frontières, ou à la menace d'y recourir; et l'acceptation des démarches entreprises pour limiter et réduire les armements, voilà autant de *conditions nécessaires* pour que l'évolution politique se poursuive dans la paix dans toute l'Europe.

Malheureusement, ces grands principes n'offrent pas les *conditions suffisantes*, et les actions et choix de certains pays occidentaux, dans le contexte turbulent du changement politique, n'ont pas aidé. Il faut définir un ensemble de normes claires que toutes les autorités devront respecter, et veiller à ce que ces normes soient interprétées uniformément et appliquées systématiquement par tous les États faisant partie des conseils occidentaux, à commencer par le Groupe des sept, l'OTAN et la Communauté européenne, et en intégrant ensuite au processus les démocraties établies parmi les trente-huit membres de la CSCE.

Tandis que les pays occidentaux manoeuvraient parmi les écueils dus à l'effondrement soviétique et à la sanglante fragmentation de la Yougoslavie, il est devenu clair qu'il est dangereux d'essayer d'éviter tous les risques ou d'y passer outre indéfiniment. D'un autre côté, il est dangereux

également d'agir trop précipitamment pour accorder sa confiance aux nouvelles autorités et les faire bénéficier de l'acceptation politique. Les instances dirigeantes de l'Ouest n'ont pas été assez fortes ni assez cohérentes pour suivre dans tous les cas une ligne directrice commune, ce qui est primordial pour dissiper les différences entre les intérêts nationaux ou harmoniser les sentiments publics.

Malheureusement, le Canada et l'Allemagne ont choisi de faire cavalier seul, parmi les pays occidentaux, en réclamant unilatéralement la reconnaissance de l'Ukraine, ainsi que de la Croatie et de la Slovénie, respectivement. À leur décharge, les gouvernements canadien et allemand ont bien souligné qu'en reconnaissant un État, on n'approuve pas nécessairement de ce fait la conduite de ses dirigeants; ils croient en outre qu'ils seront mieux à même d'exercer une influence en établissant et en entretenant des relations diplomatiques avec les nouveaux États et en coopérant concrètement avec eux. On est par ailleurs justifié de se demander si la reconnaissance diplomatique peut effectivement être employée, même par la majorité des États agissant de concert, pour garantir, de la part d'un nouvel État, le respect des frontières, des droits de la personne ou des minorités, ou des engagements pris au chapitre de la limitation des armements. Vu la conjoncture différente qui existait alors, l'empressement du Canada à reconnaître l'Ukraine a eu des conséquences beaucoup moins graves que la décision allemande de reconnaître la Croatie et la Slovénie, malgré les conseils de l'ONU et des «agents de la paix» qui cherchaient à fonctionner au milieu d'une guerre tentaculaire et embrouillée. La collectivité internationale savait depuis longtemps que la Yougoslavie d'autrefois ne survivrait pas, mais les mesures prises pour reconnaître les nouveaux pays ont compliqué la tâche de ceux qui oeuvraient pour mettre un terme aux hostilités, et suscité le faux espoir de voir des forces extérieures intervenir aux côtés d'un des deux camps.

Il est à espérer que ces cas ne vont pas devenir des précédents illustrant que les tactiques employées par les gouvernements et les mouvements sécessionnistes pour semer la division peuvent réussir, et annonçant le retour à des interventions extérieures sélectives et incendiaires dans les nombreuses situations explosives risquant de surgir dans l'ancienne Union soviétique et dans les parties centrale et orientale de l'Europe. Pour ce qui est d'accepter le changement politique, même une démarche exigeante et conservatrice à l'excès sera préférable à toute formule qui ferait renaître les jeux politiques dangereux et fatals d'autrefois, quand des conflits locaux inévitables ont dégénéré au-delà de toute prévision par suite d'une intervention extérieure.

Dans la longue transition qui nous mènera au moment où l'intégration économique et fonctionnelle de l'ancien bloc de l'Est lui apportera prospérité et sécurité, il importera de se prémunir contre les luttes politiques, nationalistes ou ethniques excessives et contre une éventuelle concurrence militaire qui pourrait dérailler le progrès et même engendrer de nouveau chaos et carnage en Europe et dans le monde.

Quels dangers, alors, menacent la *sécurité*, et quelles sont les meilleures façons d'y faire face ? Que nous voulions le croire ou non, la pire éventualité réside toujours dans le danger classique d'un déséquilibre sur le plan militaire. Comme Robert Schuman l'a dit pendant le débat sur la ratification du Traité de l'Atlantique Nord en 1949,

> Le sentiment d'insécurité n'est pas toujours dû à une menace bien définie, ou à une agression visiblement préméditée. La simple existence de forces supérieures chez le plus fort, sans qu'il y ait de garanties internationales valables en faveur du plus faible, suffit à créer l'insécurité.[8]

La limitation et la réduction des armements

Dans les domaines de la limitation et de la réduction des armements, les années 1990 et 1991 ont sans doute été les plus encourageantes de l'histoire; pourtant et paradoxalement, les choses ont tellement changé, et à un tel rythme, qu'elles ont éclipsé l'évolution positive susmentionnée. Dans certains sens bien réels, celle-ci a peut-être même été oubliée. Nous avons assisté à des progrès formidables sur ce plan : on a convenu, en novembre 1990, de réduire sensiblement les forces conventionnelles, et cette étape a été confirmée en juin 1991 quand les parties ont réglé les derniers différends; en juillet 1991 a été signé l'accord START (Traité sur la réduction des armements stratégiques) qui entraînait la première diminution véritable des arsenaux nucléaires stratégiques; par ailleurs, d'autres négociations entreprises il y a longtemps sur la limitation et la réduction des armes ont progressé. En septembre 1991, le président Bush a annoncé unilatéralement des coupes considérables dans les arsenaux nucléaires américains et une réduction de leur état de préparation opérationnelle; une semaine plus tard, le président Gorbatchev lui a emboîté le pas en prenant des mesures semblables et en présentant en outre d'autres offres.

La volte-face par rapport au passé, où les négociations sur la limitation des armements s'éternisaient à n'en plus finir a consacré, à toutes fins utiles, la fin de l'affrontement politique entre l'Est et l'Ouest, mais elle a traduit aussi un sentiment d'urgence face à de nouveaux problèmes.

Soudainement, dans le domaine de la limitation des armements, on a cessé de chercher à gérer une relation compliquée, axée sur la dissuasion, entre adversaires lourdement armés, pour se soucier plutôt de *contrôler* au sens strict du terme et, préférablement, d'éliminer des armes risquant autrement de tomber aux mains de parties insoupçonnées au comportement imprévisible. Le changement de stratégie à l'égard des réductions rapides des arsenaux s'est produit trop tard pour enrayer toute une série de problèmes très graves au sujet de la gestion des forces nucléaires et autres dans le contexte de l'écroulement de l'Union soviétique. Personne ne sait au juste comment les accords conclus dans le passé seront mis en oeuvre et vérifiés dans ces conditions radicalement nouvelles.

En outre, on a tout lieu de s'inquiéter sur la possibilité que, pour des motifs commerciaux, des armes de tous types et des compétences militaires passent de l'ancien empire soviétique, littéralement ruiné, à d'autres parties du monde, ce qui renforce les craintes existantes au sujet de la prolifération des armes. Dans le sillon des deux guerres du Golfe, et après que l'on eut appris l'existence des programmes irakiens d'acquisition d'armes perfectionnées, les efforts visant à limiter les transferts d'armes (notamment à destination du Moyen-Orient) ont progressé quelque peu en octobre, avec l'entente à laquelle les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (ce sont aussi de grands exportateurs d'armes) sont parvenus sur l'adoption de lignes directrices pour régir ces transferts. En décembre, l'Assemblée générale de l'ONU convenait en outre d'élaborer un régime de l'enregistrement des armes, ce qui témoignait aussi d'un grand souci pour la question, que les représentants canadiens avaient d'ailleurs étudiée activement, surtout depuis que le premier ministre avait évoqué personnellement et avec insistance la question des transferts d'armes auprès de ses homologues du G7 et d'ailleurs, en février 1991. Parallèlement, on avait beaucoup de mal à s'entendre sur des normes qui restreindraient vraiment l'action des grands fournisseurs d'armes; de plus, les tensions ne se sont atténuées suffisamment que dans quelques-unes des régions enclines au conflit qui représentent des clients importants de ces fournisseurs. Une aliénation plus généralisée du Sud par rapport au Nord et un antagonisme plus marqué entre les deux hémisphères continueront sans doute de rendre très difficile la conclusion d'autres accords dans ces régions et peut-être même le renouvellement du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 1995.

L'OTAN et les régimes de sécurité à venir en Europe

Si nous tentions aujourd'hui d'inventer de toutes pièces un régime de sécurité d'envergure, nous poursuivrions quatre grands objectifs, dont deux ne figuraient pas vraiment à notre programme d'action en 1949.

1. Conserver, parmi les pays de l'OCDE, une force militaire de dissuasion composée surtout d'éléments non menaçants pour faire échec à tout agresseur possible, dans un système qui irait de Vladivostock à Vancouver et au-delà.

2. Établir un cadre solide pour coordonner nos efforts de défense et en répartir la charge, et pour coordonner et poursuivre les régimes de limitation et de réduction des armements, afin d'accroître la sécurité militaire. Un des volets de ce cadre serait l'imposition de paramètres rigoureux pour limiter la prolifération des armes modernes.

3. S'assurer que, même parmi nos alliés, il existe un partage tel des responsabilités et des moyens militaires qu'aucun partenaire ne se sente surchargé ni exclu de la prise des décisions essentielles.

4. Le désastre actuel en Yougoslavie souligne la nécessité de renforcer les mécanismes internationaux de prévention et de règlement pacifique des conflits. De tels efforts doivent passer par l'ONU, au niveau mondial, puis s'étendre au niveau régional, où il faut développer davantage les processus d'Helsinki et de la CSCE, de manière à s'en inspirer pour édifier des structures régionales de sécurité et de coopération partout dans le monde. Parmi les moyens nécessaires de prévention, il faudrait des stratégies beaucoup plus sérieuses pour le recours efficace à des sanctions non militaires, y compris pour leur emploi comme éléments de dissuasion.

Dans un tel programme d'action intéressant la sécurité militaire internationale, des rôles (certains nouveaux, d'autres non) existent pour divers réseaux et institutions, y compris l'Alliance atlantique et, pour quelques années encore, l'OTAN (la distinction à faire entre l'engagement politique sous-jacent de l'Alliance et son instrument militaire représenté par les forces et les structures de commandement de l'OTAN en est une qui acquerra sans doute de plus en plus d'importance dans les années à venir).

Il existe assez d'instruments et assez de tâches à remplir avec eux, mais ce serait une erreur que d'essayer d'en utiliser certains pour exécuter des travaux pour lesquels ils ne sont pas faits, afin d'en justifier l'existence.

L'Alliance atlantique *ne peut pas* être l'instrument clef dont on se servirait pour élaborer un grand plan destiné à promouvoir les solutions économiques et politiques aux problèmes sous-jacents intéressant la sécurité de l'Europe du Centre et de l'Est. Nostalgie et rêverie ne peuvent plus redonner vie à l'«article canadien» du Traité de l'Atlantique Nord (l'article II sur la coopération socio-économique), car trop d'instruments mieux adaptés existent désormais. Vu la tâche à accomplir, les structures clefs sont le GATT, le FMI, peut-être l'OCDE avec un nouveau volet oriental, la CSCE et la CE.

À court et à moyen terme, *seule* l'OTAN est à même de favoriser la structure de sécurité ainsi que la stabilité et le dialogue militaires qui permettront au processus de se poursuivre. Il nous faut encore un bon «chien de garde», ou une police d'assurance solide (même si l'on en modifie sensiblement les clauses de protection). L'OTAN doit pouvoir, sous la gouverne des dirigeants politiques, gérer les crises, dissuader quiconque d'employer les armes d'importance existant encore un peu partout en grand nombre, faire face à divers conflits risquant de dégénérer en affrontements d'envergure, et contrebalancer l'action de tout grand État dont l'influence risquerait de dominer la nouvelle Europe unifiée. Si une telle organisation n'existait pas déjà, nous voudrions l'inventer et nous tiendrions encore à ce que ce soit une association entre l'Europe et l'Amérique du Nord, avec probablement aussi une participation solide du Japon.

Comme les pays de l'ancien Pacte de Varsovie l'ont tous accepté, *seule* l'Alliance atlantique sera, pour un bon moment encore, à même d'offrir le cadre voulu pour le dialogue et la coopération essentiels en matière de sécurité militaire, deux éléments qui vont désormais remplacer de plus en plus l'affrontement militaire. Sans ce dialogue sous-jacent, les composantes clefs des relations politiques et économiques risquent bien davantage de subir des dégâts graves. Il faut d'abord entretenir et renforcer ce dialogue entre les alliés d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord eux-mêmes (fait paradoxal, il s'avérera sans doute plus nécessaire pour eux de communiquer entre eux et de coordonner leur action tandis que la menace militaire s'atténue qu'au moment où elle grandissait sans cesse).

Bien que ce soit là une priorité moins conventionnelle, il faut maintenant ouvrir ce dialogue au Japon, et le faire d'une façon tout à fait nouvelle. L'ensemble des valeurs «occidentales» inclut maintenant sans réserves le partenaire clef du Pacifique. Dans le passé, le dialogue avec le Japon en matière de sécurité n'a pas été assez intense, ce qui a entraîné de graves conséquences. Dans l'avenir, l'apport du Japon, dans *tous* les domaines, sera essentiel pour édifier une sécurité durable dans l'ancien empire soviétique (qui est aussi voisin du Japon); pour cette raison et pour d'autres tout aussi pressantes, l'Alliance atlantique doit maintenant se soucier en priorité de solidifier ses rapports consultatifs *particulièrement* privilégiés avec le Japon. Même si celui-ci manifeste des réticences, l'Alliance doit voir là un objectif primordial à atteindre.

Ensuite, l'Alliance doit, comme elle compte maintenant le faire, rendre régulier et plus intense son dialogue sur les questions militaires avec les nouvelles démocraties et ses anciens adversaires. À l'ordre du jour de ce dialogue figurent la mise en application et la vérification des accords existants de limitation et de réduction des armements, l'étude de nouvelles ententes, des échanges sur la doctrine militaire et les relations civilo-militaires, et toute une gamme d'autres thèmes que l'OTAN a définis au sommet de Rome, en novembre 1991, y compris la mise sur pied du Conseil de coopération de l'Atlantique Nord.

Il est très clair que l'Alliance peut et doit maintenant parvenir à instaurer un meilleur équilibre entre les partenaires européens et nord-américains, et que les États-Unis sont désormais tout à fait en faveur d'un renforcement de l'identité européenne au chapitre de la défense, identité qui raffermira le pilier européen de l'Alliance.

La plupart des Canadiens et Canadiennes sont sans doute d'accord pour que leur pays continue à contribuer modestement à la défense de l'Europe. Autre option moins conventionnelle et plus controversée, le Canada pourrait favoriser d'une façon bien spéciale l'instauration d'un partenariat plus équilibré, en demandant à ses alliés européens de l'aider à répondre à certains de ses besoins permanents en matière de défense, à supposer que des accords de limitation des armements ne viennent pas les réduire rapidement. À titre d'exemples, citons la surveillance aérospatiale et la protection de la souveraineté du Canada dans ses territoires et eaux arctiques.

L'Alliance peut et doit jouer le rôle du «bon policier», mais dans une certaine limite. En fait, nous avons vraiment besoin d'un «bon policier»

à ce stade-ci, et nous en avons inventé un : la CSCE. Il doit prendre toute sa place, et le plus rapidement possible, dans divers domaines dont le règlement pacifique des différends, la prévention des conflits, la promotion vigoureuse des droits de la personne, la démocratie et la protection des minorités.

Si les États membres de la CSCE (ou un autre groupe de pays européens) voulaient se charger d'opérations de maintien de la paix, ils auraient beaucoup à apprendre sur les réalités du «métier». L'agent du maintien de la paix est neutre, et il assume un rôle étroit et circonscrit, avec le consentement des parties après l'arrêt des hostilités. Fournir des secours humanitaires ou intervenir sous d'autres formes, sans le consentement des parties, voilà un défi totalement différent et présentant, à de nombreux égards, des dangers bien plus grands! Si l'on veut commencer à légitimer ce type d'intervention en Europe, il faudra le faire avec l'appui indéniable de toute la communauté des États. Autrement, ce qui est perçu comme une noble innovation risque de constituer une répétition des erreurs interventionnistes de l'histoire.

La politique de défense du Canada

Ottawa a fait un pas en avant, en septembre 1991, quand le ministre de la Défense nationale a présenté sur la défense un énoncé de politique que l'on attendait depuis longtemps; il a alors exprimé la position nationale face au monde transformé de 1991, position qui différait radicalement de celle que le gouvernement avait définie dans son dernier Livre blanc sur la défense, en 1987. Le document de 1991 annonce peut-être l'intention d'Ottawa de recourir à des déclarations plus régulières et plus fréquentes comme principal moyen pour articuler et mettre à jour la politique de défense, au lieu de réviser le Livre blanc tous les dix ou quinze ans, travail qui, dans le passé, a été tellement difficile à terminer et à adapter en fonction des réalités qui changeaient rapidement.

Nécessairement, le document en reste encore à un niveau assez général, et il faudra donc le raffiner et le détailler à de nombreux égards, mais dans ces pages, le gouvernement a clarifié son intention de conserver des forces armées compétentes et souples et de s'assurer que le pays jouera un rôle actif dans l'évolution historique de l'Europe.

Une question importante n'a sans doute pas encore été réglée : maintenant que les menaces et les effectifs militaires ont diminué, le Canada doit-il cesser d'envisager le déploiement d'une gamme de moyens

militaires sur terre, sur mer et dans les airs ? D'un autre côté, le Canada risque-t-il de devoir accepter de renforcer des secteurs particuliers de son savoir-faire en matière de défense, pour contribuer ainsi aux efforts nécessaires afin de garantir la paix et la sécurité internationales ?

L'énoncé de politique n'aborde pas aussi directement qu'il le devrait le fait que, pour le Canada, les opérations onusiennes de maintien de la paix (et peut-être aussi les missions de pacification) pourraient représenter des tâches *primordiales* (plutôt que secondaires) pour ses forces armées. On peut maintenant supposer avec assez de certitude que, dans l'avenir, l'ONU devra constituer des forces de maintien de la paix et d'observation à peu près avec la fréquence que l'on a vue au cours des trois dernières années (cinq opérations ont été organisées), plutôt qu'au rythme moyen des quarante-trois années précédentes (quatorze opérations en tout). Vu le leadership sans égal du Canada dans ce domaine, les nouvelles exigences, et la possibilité grandissante de faire participer plus de pays à ce travail, il incombera sans doute au gouvernement canadien de définir une stratégie spéciale relativement aux opérations de maintien de la paix et de la stabilité organisées par l'ONU. Ottawa devra être prêt à bien préciser, aux Canadiens et à d'autres, les moyens que le pays peut effectivement aligner; comment il peut utiliser son expérience et sa réputation pour favoriser une participation plus efficace de la part d'autrui; et comment il réagira face à certaines des nouvelles idées et stratégies qui fusent actuellement de toutes parts relativement au «maintien de la paix».

Le moment est venu de reconnaître que les opérations onusiennes de maintien de la paix représentent un «secteur à forte croissance» où le Canada se classe au premier rang mondial. Le rôle que les Forces canadiennes assument dans ce domaine suscitent à bon droit de la fierté dans la nation, et le public lui réserve un soutien extraordinaire, alors que dans de nombreux autres pays, les gouvernements ont du mal à justifier l'existence des militaires aux yeux de l'électorat et des contribuables. Il importe que les instances chargées d'élaborer la politique étrangère et la politique de défense réfléchissent sérieusement au choix le plus indiqué à faire pour gérer ce talent canadien unique au cours des prochaines années.

Vu la conjoncture nouvelle, mais encore imprévisible, existant en Europe, les réductions annoncées par le gouvernement (un contingent de 1 100 membres restera là-bas, avec des renforts aériens et un soutien naval en cas de besoin) ont été perçues par la plupart des Canadiens, les analystes et les alliés comme débouchant sur un équilibre acceptable. Dans les mois à venir, il faudra définir les paramètres de la mission de ce contingent et

faire face à la tâche considérable que représenteront la réinstallation, la réaffectation et la réduction des forces existantes.

Parmi les aspects qu'il reste encore à définir, après la déclaration gouvernementale de septembre, citons les suivants : la possibilité de fournir des forces navales à l'ONU; les rôles militaires à assumer dans l'avenir pour affirmer et protéger la souveraineté du Canada dans l'Arctique; examiner et préciser d'autres rôles «non traditionnels» pour les Forces canadiennes.

Ce qui est encore plus vital, quant à l'efficacité des forces armées réduites de notre pays, c'est l'engagement pris par lui d'accroître la part du budget réservée à l'achat d'équipement. Ne perdons cependant pas de vue que la réalisation de cet objectif dépendra d'une certaine réduction de l'infrastructure de la Défense. Et sur ce plan, le gouvernement n'a pris que des mesures préliminaires et provisoires, sans doute à cause des bouleversements sociaux et politiques allant de pair avec la fermeture d'autres bases excédentaires. Le Comité consultatif étudiant cette question n'est pas encore, contrairement à l'instance analogue créée aux États-Unis, mandaté pour formuler des propositions «dépolitisées» sur la rationalisation, dans les rapports qu'il adresse au ministre. Avec un tel mandat, le processus de rationalisation s'améliorerait de façon spectaculaire; si l'on ajoutait à cela des stratégies sérieuses d'ajustement, on atténuerait les luttes politiques affreuses et mesquines ainsi que les graves dislocations humaines et économiques qu'entraînent des décisions aussi difficiles au Canada.

c. Au-delà des frontières poreuses de l'«Europe»

Le peuple canadien a toujours pensé qu'en matière de sécurité, l'Alliance atlantique, l'OTAN, la CSCE et d'autres groupes en Europe agissent en fonction des objectifs de la Charte des Nations Unies et en vertu des dispositions du Chapitre 8, qui encourage les organismes régionaux de sécurité à faire valoir ces objectifs.

Un peu partout, on suppose depuis longtemps que l'ONU ne sera jamais amenée à remplir un rôle direct en Europe dans le domaine de la sécurité, mais il ne faut pas exclure pareille intervention. Les voisins disposent probablement de tous les moyens voulus pour aider à régler les différends, servir d'intermédiaires pour mettre fin aux conflits, ou préserver la paix, mais ils risquent parfois d'être *trop près* pour offrir aux adversaires l'objectivité et la neutralité nécessaires. En pareilles circons-

tances, comme ce fut le cas dans des opérations antérieures de l'ONU, le «bâtisseur» de paix venant de loin aura peut-être un rôle spécial à jouer (songeons à Cyrus Vance en Yougoslavie), et il est également possible que l'éloignement procure certains avantages aux forces de maintien de la paix.

En dehors de la région couverte par l'Alliance de l'Atlantique Nord, la principale responsabilité de tous les États consiste aujourd'hui à soutenir l'ONU et à l'encourager à assumer ses fonctions en matière de sécurité. Avec la fin de la Guerre froide, nous *avons*, d'une certaine façon, réinventé les Nations Unies. Aujourd'hui, la collectivité mondiale voudra peut-être les reconstruire un peu différemment, et il nous faudra probablement s'attaquer à la difficile tâche de la rénovation pour moderniser l'institution et rafraîchir sa légitimité à l'échelle de la planète.

Les pays occidentaux ne doivent jamais oublier que l'Alliance de l'Atlantique Nord n'était perçue que comme un pis-aller nécessaire, la Guerre froide ayant alors paralysé le système de sécurité mondial et la primauté du droit. Mais les choses ont changé. Pour la première fois depuis 1945, il existe de bonnes chances pour que l'ONU puisse enfin jouer les rôles qu'on lui destinait à l'origine; le Canada et d'autres pays occidentaux peuvent et doivent être ses premiers partisans dans cette démarche. Le processus de sélection d'un nouveau Secrétaire général n'a pas tout à fait suivi les recommandations visant à en augmenter la crédibilité, à l'aube d'une nouvelle ère pour une ONU «redessinée», mais les propositions de réforme organisationnelle, formulées par le «Groupe Wilensky» d'ambassadeurs, s'inscrivent maintenant dans un climat très favorable. Le Secrétaire général Ghali s'est dit parfaitement conscient du fait que ses toutes premières décisions et actions influeront beaucoup sur les chances de l'ONU de fonctionner efficacement dans les années à venir. Le ralliement extraordinaire des membres du Conseil de sécurité, au niveau supérieur, met en lumière les nouvelles perspectives d'avancement.

Quoi qu'il en soit, nous devrons nous préparer à contribuer de façons plus efficaces et plus équilibrées aux opérations militaires de l'ONU; par ailleurs, les pays occidentaux ont acquis l'habitude de travailler ensemble dans l'OTAN, et cela continuera de représenter un atout opérationnel important pour l'ONU. Il faut aussi demeurer prêt à agir en vertu des dispositions de la Charte sur la légitime défense et la défense collective, si les membres de l'ONU ne parviennent pas à s'entendre sur un plan d'action.

Jusqu'ici, le souci des pays occidentaux de travailler à l'intégration pacifique de leurs anciens adversaires n'a pas entraîné, comme beaucoup l'avaient craint dans le monde en développement, le détournement massif de l'aide aux dépens des régions où subsistent toujours des besoins critiques. On ne peut cependant nier que ces nouveaux défis ont monopolisé l'attention des publics et des décideurs occidentaux et que l'aide financière accordée par les gouvernements doit, en fin de compte, suivre l'ordre des priorités établi. Parallèlement, il est clair que les ministères des Finances ont de plus en plus de mal à justifier l'aide extérieure officielle, telle qu'elle existe dans ses formes traditionnelles, peu importe qu'il s'agisse de transferts Nord-Sud ou Est-Ouest. Par conséquent, les ouvertures commerciales et la capacité d'attirer des capitaux et des technologies de l'étranger représenteront plus que jamais les clefs de l'amélioration économique tant dans l'Est qu'au Sud. Dans les deux cas, la rationalisation économique interne et intra-régionale suscitera probablement des avantages plus rapides et plus tangibles que n'importe quelle *largesse* attendue de l'Occident.

Qu'est-il advenu des «dividendes de la paix» ?

Une autre question vitale demeure en ce qui concerne la conjoncture radicalement changée afférente à la sécurité militaire et la nécessité primordiale de renforcer la sécurité grâce à des améliorations économiques. Et elle se libelle comme suit : «Qu'est-il advenu des dividendes de la paix auxquels on s'attendait ?» Beaucoup avaient espéré que la réduction des tensions militaires entre l'Est et l'Ouest aurait débouché rapidement sur des avantages considérables pour les économies nationales concernées et la santé de l'économie mondiale. Les grands dépensiers militaires ont déjà coupé sensiblement leurs budgets (10 p. 100 en URSS en 1990, 6 p. 100 aux États-Unis, et 5 p. 100 à l'échelle du globe[iii]), mais le monde n'en a pas encore ressenti des avantages positifs dignes de mention.

Cela s'explique de bien des façons. Disons tout d'abord, en épousant entièrement l'opinion voulant que la réduction des dépenses militaires profite à l'économie, que les budgets militaires excessifs du passé, financés à même les déficits, ont causé plus de dommages qu'on ne le pensait; en les réduisant, on limitera donc tout d'abord l'étendue des dégâts, et ce ne sera que beaucoup plus tard qu'une amélioration commencera à se manifestera.

Ainsi, une part importante de la dette accumulée aux États-Unis (dont l'économie demeure le principal moteur de l'économie internationale prise dans son ensemble) l'a été par suite des énormes budgets militaires adoptés au début et au milieu des années 1980. Cette prodigalité a donné un bon coup de fouet artificiel à l'économie pendant qu'elle durait, mais elle a aussi causé des déformations socio-économiques durables et contribué à aggraver des problèmes mondiaux, avec des déséquilibres entre les taux d'intérêts et de change et des pressions protectionnistes nuisibles. En outre, le lourd fardeau des déficits du passé limite énormément la capacité de Washington ou d'autres gouvernements de faire appel aux stimulus keynésiens pendant la phase descendante du cycle, dont l'acuïté est intensifiée par des ajustements structurels généralisés dans la répartition de la main-d'oeuvre à l'échelle internationale.

Les tensions économiques internes créées par la course aux armements en URSS et dans les économies est-européennes étaient bien pires, et elles ont contribué à aggraver et à révéler la pourriture dévastatrice dans l'ensemble du système que Mikhaïl Gorbatchev allait courageusement dévoiler au monde et démanteler finalement. Comme les anciennes économies du bloc de l'Est dépendaient davantage des dépenses militaires, et que cela les déformait d'autant plus, il leur a été encore plus difficile qu'à l'Occident de s'adapter à la réduction des budgets de défense.

Toutefois, la difficulté générale qu'il y a à opérer pareil ajustement économique fondamental compte aussi parmi les principaux éléments expliquant pourquoi la réduction des dépenses militaires a procuré si peu d'avantages dans les pays. La résistance aux coupes budgétaires est évidemment virulente (et le mot n'est pas trop fort dans le cas de certains pays) chez les cadres militaires eux-mêmes et dans les régions, localités et industries risquant le plus d'être directement touchées. Dans les pays ne s'étant pas encore tout à fait libérés des déprédations bureaucratiques de la planification centrale, les systèmes économiques permettant naturellement la réattribution des ressources sont sous-développés. Beaucoup sont tentés de revenir à leurs anciennes habitudes et d'essayer de planifier la «conversion» de la production militaire en la situant au niveau de l'industrie ou de l'entreprise, au lieu de reconnaître qu'elle doit s'opérer au niveau de l'ensemble de l'économie." Même dans les économies de marché, la réaffectation des capitaux et des technologies et l'adaptation à laquelle doivent s'astreindre la main-d'oeuvre et les collectivités dépendant de la défense sont graduelles et pénibles, et c'est deux fois pire en période de récession.

Cela ne signifie aucunement que la réduction des dépenses militaires et la récolte d'avantages socio-économiques n'auront pas lieu aux paliers national et international; ce qui importe, c'est de conserver l'acquis et de maintenir le rythme des réductions des arsenaux et d'exercer de façon soutenue des pressions en faveur d'autres objectifs socio-économiques. Cette progression montre bien que «la transformation des épées en socs de charrue», loin d'être un simple transfert, correspondra plutôt à un processus graduel et indirect qui se manifestera sur plusieurs plans.Dans le tiers-monde, l'ensemble des dépenses militaires a augmenté légèrement en 1990, mais seuls quelques États sont responsables de cet état de choses, car règle générale, les budgets ont diminué dans la plupart des pays. On ne dispose pas encore de données fiables pour 1991; il n'est donc pas possible de dire si la baisse des dépenses militaires due aux pressions économiques s'est poursuivie. On ne sait pas encore au juste non plus si les «leçons» de la deuxième guerre du Golfe ont incité plus de gouvernements à essayer de moderniser leurs capacités militaires, ou à renoncer à cette ligne d'action futile pour consacrer plutôt leurs ressources à d'autres fins.

Certains gouvernements, bien sûr, ne voient d'autres options que celle de continuer à investir beaucoup dans le secteur militaire, car ils se sentent menacés tant de l'intérieur que de l'extérieur. La progression vers la démocratie devrait en fin de compte réduire le rôle des armées dans le contrôle des populations civiles, mais pareil cheminement risque d'être lent et inégal, et les revers ne sont pas à exclure. Les événements survenus en 1991, dans des endroits aussi dispersés que le Tibet, Haïti, le Timor oriental, Myanmar et la Corne de l'Afrique, nous rappellent que des dirigeants oppresseurs continuent toujours à recourir à la force armée.

Nous dirigeons-nous vers des affrontements régionaux et Nord-Sud ?

Entre-temps, bien peu de régions ailleurs dans le monde s'inspirent des processus régionaux de coopération et de renforcement de la confiance ayant favorisé la fin de l'affrontement Est-Ouest. L'effort le plus frappant déployé pour l'établissement de la paix l'a été au Moyen-Orient où Washington, honorant sa promesse faite au moment de la deuxième guerre du Golfe, a mobilisé sans réserves énergie et compétences pour amener les Israéliens, les Palestiniens et divers autres représentants arabes à siéger à la table des négociations et à y rester. Ce qui est devenu clair à tous ceux et celles qui ne s'y attendaient pas déjà, c'est que le processus de négociation et les étapes préliminaires seraient laborieux, remplis d'amertume et vulnérables aux attaques de nombreux intervenants et à l'action de

divers facteurs. Le Secrétaire Baker et ses collègues auront du mal à maintenir leur investissement à long terme, d'autant plus que la période des élections présidentielles a déjà commencé.

Aux yeux de la plupart des observateurs, cependant, il est désormais évident que le gouvernement et le peuple américains tiennent à trouver au problème une solution durable et juste; il est peu probable que l'obstructionnisme, peu importe sa provenance, les fasse dévier de leur objectif, maintenant que l'influence négative de la Guerre froide s'est finalement dissipée de la région. À l'Assemblée générale de l'ONU, on a réussi à révoquer la résolution de 1975 qui qualifiait le sionisme de mouvement raciste; c'est là une autre étape importante vers la confirmation du sérieux, de la profondeur et de la légitimité de l'aspiration à la paix dans la région par toute la collectivité internationale.

Ailleurs au Moyen-Orient, les tristes séquelles de la deuxième guerre du Golfe hantent, menaçantes, la région même et obscurcissent les diverses visions d'un nouvel ordre mondial. Le bilan humain de la guerre en soi, et des sanctions qui se poursuivent contre l'Irak, rappelle l'affreuse réalité : l'architecte de l'agression et l'oppresseur du peuple irakien est toujours au pouvoir. En outre, on sait désormais qu'il avait progressé beaucoup plus loin qu'on ne l'avait craint vers l'acquisition d'armes de destruction massive. La coalition dirigée par les Américains avait pris la décision juridique et politique de ne pas se rendre jusqu'à Bagdad pour déposer Saddam Hussein; pareille décision concorde mal avec le besoin toujours présent de faire obstacle, au nom de l'humanité, aux massacres et aux persécutions dont les Kurdes irakiens et les Chiites musulmans innocents sont victimes. D'un autre côté, certaines mesures préliminaires prises pour endiguer le flot d'armements arrivant dans la région font naître une lueur d'espoir. La libération de la plupart des otages étrangers dans la région et les signes connexes annonçant une attitude plus pragmatique face aux relations internationales de la part des autorités dominantes en Iran constituent aussi des motifs d'espoir.

Dans d'autres régions, les programmes de transition parrainés par l'ONU dans le Sahara occidental et le Cambodge ont finalement reçu la sanction des principales parties concernées; bien que fragiles, ils ont généralement suivi leur cours. D'autres progrès vers la paix ont aussi été accomplis en Amérique centrale. Malgré les énormes obstacles qui subsistent toujours, les entretiens entre les deux Corées ont commencé à produire des résultats concrets, ce qui permet d'espérer que le spectre d'une Corée du Nord dotée de l'arme nucléaire disparaîtra, de même que

la nécessité éventuelle d'instaurer là-bas une structure semblable à l'OTAN pour contenir pareille menace.

En Asie du Sud, tous les efforts faits pour instaurer des régimes régionaux de coopération et de sécurité ont échoué, à toutes fins utiles, efforts par lesquels on cherchait à atténuer les nombreuses tensions inter-États qui, conjuguées aux haines sécessionnistes, communales et partisanes, engendrent des situations très explosives. L'assassinat de Rajiv Gandhi par des militants tamouls, semble-t-il, et la violence qui se poursuit au Cachemire, soulignent à quel point il est urgent de désarmorcer les conflits dans l'Asie du Sud.

Dans diverses parties de l'Afrique, entre-temps, les guerres et les séquelles de la guerre continuent d'affliger d'innombrables personnes tant à l'intérieur qu'au-delà des frontières; trop souvent, ces victimes passent inaperçues, car leur agonie dure depuis si longtemps que l'on s'y est presque habitué. Pour que l'Afrique du Sud se libère de l'*apartheid* et qu'elle devienne, comme on l'espère, une force dynamique pour la régénération du continent, le pays doit d'abord survivre à des négociations difficiles et à la violence chronique interne qui le secoue.

Sur un plan plus général, le tiers-monde est toujours en colère face à l'indifférence relative que l'on a manifestée à l'égard de la plupart de ses problèmes une fois la crise koweitienne passée; il est cynique au sujet de certains des grands idéaux et objectifs que l'Occident a proclamés à ce moment-là; il éprouve de l'inquiétude devant la disparition du «contre-poids» soviétique face au pouvoir américain; et il craint des interventions, qui passeraient outre à la souveraineté nationale au nom de ce qui est souvent perçu comme étant des valeurs et des intérêts «occidentaux». Il est clair que la réaction du monde à l'agression irakienne contre le Koweit, bien qu'elle fût une condition nécessaire au remplacement de la Guerre froide par un nouvel ordre mondial, était loin d'être suffisante aux yeux de la majorité des peuples du tiers-monde. La plupart des questions cruciales sous-jacentes aux relations Nord-Sud, que nous avions évoquées dans les déclarations des deux dernières années, sont demeurées sans solution; à tout moment, un vent néfaste risque de transformer en brasier le feu qui couve.

Si les peuples de l'Ouest ont tendance à s'asseoir sur leurs lauriers, ou à oublier que d'affreux conflits Nord-Sud risquent toujours d'éclater, la conférence mondiale sur l'environnement et le développement, qui doit se tenir au Brésil en juin 1992 (le «sommet de la Terre»), secouera

peut-être leur léthargie quelque peu. Cette conférence se prépare depuis des années, sous la gouverne de Maurice Strong, éminent canadien qui en assumera la présidence; elle a pour objet d'amener toutes les nations à faire face à la menace grandissante que la détérioration de l'environnement représente pour toute la planète. Il semble désormais certain que ces préoccupations, qui comptent parmi les plus pressantes aux yeux des populations du monde industrialisé, déchaîneront la colère des gouvernements et des peuples du tiers-monde, eux qui se sentiront privés des avantages du développement et incapables ou non désireux de consentir d'autres sacrifices disproportionnés au profit de la minorité privilégiée du monde.

Contrairement à la crise énergétique des années 1970, cet affrontement incitera-t-il les dirigeants du monde industrialisé à se pencher sérieusement sur les problèmes du tiers-monde et à encourager dans la paix l'application de mesures durables d'amélioration ? Ou l'inertie l'emportera-t-elle de nouveau, les «riches» attendant que l'aliénation du monde en développement atteigne les proportions d'une crise inéluctable ? Les marées toujours plus considérables de migrants désespérés ne sont que les premiers signes montrant comment les souffrances du tiers-monde peuvent échouer sur les rives du «premier» monde; or, dans un monde interdépendant, personne ne sera à l'abri des catastrophes écologiques, de la stagnation économique, ou des tempêtes idéologiques hostiles qui pourraient bien engendrer de nouvelles vagues envahissantes de violence généralisée ou sélective.

UN NOUVEAU CANADA DANS UN NOUVEL ORDRE MONDIAL ?

a. La politique étrangère : le passé et l'avenir

Tout emportés qu'ils seront dans le monde turbulent et rempli de défis des années 1990 et du vingt et unième siècle, les Canadiens et Canadiennes doivent trouver un moyen de prendre en compte les enjeux internationaux dans leur équation constitutionnelle Pour plusieurs raisons, c'est là une tâche difficile.

Au cours des cinquante dernières années, c'est dans le domaine des affaires étrangères que le Canada a agi le plus clairement dans l'unité et qu'il l'a fait dans l'efficacité et l'honneur. Dans les relations que le Canada a entretenues avec le monde extérieur, sa diversité et toute la gamme de ses juridictions constitutionnelles ont transparu, et on les a généralement respectées (comme cela s'imposait dans un monde qui continuait à fonctionner en vertu d'un régime formel de relations entre États souverains). Il s'agit maintenant de savoir si les conditions vont changer tellement, soit à l'échelle mondiale, soit sur le plan constitutionnel proprement canadien, qu'il faudra dès lors réparer la politique étrangère commune qui fonctionne très bien aujourd'hui.

D'après certains, la réalité des blocs régionaux a déjà dépassé la vision ayant depuis toujours caractérisé la politique étrangère canadienne, soit celle d'une puissance moyenne appliquant un multilatéralisme à la Pearson. Quand Mackenzie King a opté pour une communauté de l'Atlantique Nord en 1948, il cherchait notamment à éviter la constitution d'une région de libre-échange avec les États-Unis. Quarante ans plus tard, les pires craintes de certains nationalistes canadiens ont revêtu un caractère beaucoup plus pressant avec l'application officielle de l'Accord canado-américain de libre-échange.

Entre-temps, petit à petit et péniblement, les Européens de l'Ouest édifient leur propre communauté fonctionnelle, bien qu'ils aient maintenant un choix fort difficile à opérer : faut-il y admettre d'autres membres, ou au contraire, approfondir les liens entre les membres actuels ? Pour certains, le processus européen équivaut à la fin de l'État. Ce point de vue, si l'on s'y tient, représente un autre motif de faire valoir que les rôles

assumés par le Canada en tant que puissance moyenne ne correspondent, somme toute, à rien de plus qu'une notule historique intéressante.

Cette régionalisation signifie-t-elle que le multilatéralisme est lui aussi chose du passé ? Si l'on prend en compte les résultats probables de la conjoncture et ce qui sera tolérable (et souhaitable, il va s'en dire) dans l'ordre mondial en train de poindre, les Canadiens doivent écarter la perspective de funérailles pour le multilatéralisme des puissances moyennes, et songer plutôt à organiser des noces. Depuis la fin de la Guerre froide surtout, le pouvoir se divise, et les conflits se multiplient; certaines interdépendances s'intensifient, et la mondialisation, ce n'est plus du boniment. Au lieu de renoncer au multilatéralisme, ou de le reléguer aux cases secondaires de l'échiquier international, nous devons reconnaître que jamais moment n'a été plus indiqué pour élargir et approfondir le concept sur de nombreux plans : la sécurité collective, la gestion économique, les nouveaux régimes de sécurité à instaurer, et la justice sociale internationale.

Si l'État est mort, quel est ce gros objet à l'air prétentieux, constamment secoué par des hoquets juste en face de Windsor ? Comment appeler ces nouvelles entités qui naissent tous les jours en brandissant des drapeaux, et quelle est la principale forme d'organisation politique choisie un peu partout dans le tiers-monde, où la majorité de l'humanité ne peut nourrir aucun espoir fervent d'entrer gentiment dans le sein d'une communauté supra-nationale prospère ?

On ne sait toujours pas si des blocs régionaux, hermétiques et exclusifs se formeront dans l'hémisphère nord, ou s'ils seront ouverts et responsables sur la scène internationale pour favoriser, et non entraver, la progression vers l'ordre mondial. Le Japon résiste encore aux pressions de ceux qui voudraient le voir réagir, en brandissant sa propre menace, au danger des blocs régionaux fermés, mais les pressions grandissent chaque jour. Tout comme les Canadiens, les Japonais savent qu'il leur faut une garantie régionale de remplacement, au cas où l'ordre multilatéral ouvert (assuré, en particulier, par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) s'effondrerait. Tout comme les Canadiens également, ils savent qu'un monde de blocs régionaux fermés représenterait un mauvais pis-aller.

Peut-on sérieusement envisager un «nouvel ordre mondial» qui comprendrait trois blocs fermés rassemblant le quart riche de l'humanité, dont les membres seraient à la gorge les uns des autres et prêcheraient bien gentiment la démocratie, les règles de l'économie de marché et le désar-

mement à une majorité sombrant toujours davantage dans le désespoir ? Tout cela, dans un monde où les systèmes naturels rompent sous la pression, où les systèmes de valeurs sont dangereusement opposés, où des migrations massives sans précédent dans l'histoire risquent de se produire, et où les armes et les techniques de destruction massive se répandent partout.

Au sortir de la Guerre froide, nous n'avons pas encore défini la forme du nouvel ordre mondial. Cette tâche sera tout aussi cruciale qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, quand une génération extraordinaire de Canadiens et de Canadiennes a conçu une formule pour laquelle le monde est peut-être aujourd'hui enfin prêt. Le *multilatéralisme* signifie plus maintenant que jamais dans le passé (car même les Américains ont compris qu'il leur était nécessaire); les Canadiens doivent cependant se rappeler que «multilatéralisme sérieux» n'est pas synonyme de «multilatéralisme non discriminatoire» lequel ne ferait que fausser le processus. Il existe en fait de bonnes chances pour que le régime de la *sécurité collective* soit appliqué par l'entremise de l'ONU et de divers autres mécanismes. Le *fonctionnalisme* revêt plus de sens que jamais auparavant, en tant que moyen de gérer les problèmes mondiaux avec réalisme et de renforcer la collectivité internationale. *Le principe fonctionnel canadien de la représentation* possède lui aussi une plus grande signification que jamais dans le passé, comme formule pour répartir équitablement le fardeau, et pour concilier les réalités du pouvoir disparate et la nécessité d'une participation universelle.

Peut-être que même la notion d'efficacité et de vision chez les puissances moyennes prend une signification tout à fait nouvelle : de nombreux pays vont désormais aspirer à ce statut, et ce pourrait être de nouveaux alliés aussi, eux qui viennent d'échapper aux entraves de blocs opposés (Est et Ouest, Nord et Sud). La plupart de ces États nourrissent en commun un intérêt pour les relations internationales axées sur des règles plutôt que sur le pouvoir, ce qui favorise une intégration intelligente, mais non dictée par les plus forts. Ces pays tendent aussi à partager une capacité spéciale dans les domaines de l'établissement et du maintien de la paix, deux fonctions dont la cote est de toute évidence à la hausse à l'échelle mondiale.

Aucun pays n'est aussi bien muni que le Canada dans ce secteur bien particulier, lui qui bénéficie de liens extraordinaires (en Amérique du Nord, dans le G7, l'OTAN et la CSCE, en Asie-Pacifique, dans le Commonwealth, la Francophonie et l'OEA) et qui peut montrer la voie sur le

plan diplomatique parmi un vaste groupe de nations soucieuses de travailler à l'amélioration de l'ordre mondial. Il est clair aussi que la plupart des Canadiens et des Canadiennes partout au pays acceptent au moins tacitement qu'une telle politique étrangère protège leurs intérêts et exprime bien leurs valeurs. Tous les témoignages recueillis auprès des étrangers tendent à corroborer l'opinion que le rôle traditionnel du Canada dans le monde (et la réputation d'État pluraliste et tolérant qu'il s'est acquise) demeure aussi constructif et vital que jamais auparavant et que, tout compte fait, il importe de le renforcer.

b. Les impératifs de la politique étrangère pour un nouveau Canada

Même si rien, sur la scène internationale, n'indique qu'il faille changer fondamentalement le caractère et le rôle du Canada dans le monde, et même si, en général, rien ne porte à croire que la population préconise un tel changement, il semble improbable que le *statu quo*, si acceptable soit-il, suffise. Reste à savoir quels effets l'éventail de changements constitutionnels qu'élaborent actuellement les éminences grises et les groupes de pression aurait sur les valeurs et les intérêts internationaux de la population cosmopolite du Canada, forte de 26 millions d'habitants.

Peu importe l'issue du débat constitutionnel, un climat international de paix et de sécurité sera toujours vital pour notre population. En outre, le commerce international restera le gagne-pain des Canadiens, qu'ils continuent, ou non, de faire partie de la septième économie nationale du monde et du septième pays, aussi, pour ce qui est du commerce. Les moyens d'existence de tous les Canadiens dépendront toujours du respect des règles internationales régissant l'économie, des exportations, des importations, des investissements et de la circulation des technologies, de leur pouvoir de négociation et de leurs aptitudes à soutenir la concurrence. Ce n'est pas tout. Les Canadiens continueront d'accorder une grande valeur à leurs liens familiaux et culturels, qui s'étendent maintenant sur toute la planète, et de les favoriser.

L'une des valeurs collectives auxquelles les Canadiens tiennent encore remarquablement au moment où ils envisagent diverses options constitutionnelles est leur adhésion continue à une identité commune (et, d'après un sondage Gallup mené en décembre 1991, la grande fierté qu'ils en tirent[12]). Beaucoup insistent pour que leur identité distincte soit reconnue clairement et concrètement (qu'ils soient Québécois de langue française, autochtones ou autres) *dans le contexte* d'un ordre constitutionnel canadien, mais seuls les séparatistes les plus acharnés et les plus intransi-

geants croient encore que leur propre identité peut supplanter celle du Canada sur la scène internationale. Déjà, la politique étrangère du pays tient compte amplement des efforts énergiques que les provinces déploient pour s'attribuer des compétences et défendre leurs intérêts, et ces précédents pourraient bien s'appliquer à d'autres domaines.

En tant qu'individus, les habitants du pays semblent apprécier les privilèges allant de pair avec la citoyenneté (ils détiennent le passeport le plus convoité qui soit), l'identité et la réputation canadiennes dans le monde. Les dirigeants politiques, à tous les niveaux, prisent également les avantages que présentent l'action collective et le pouvoir de négociation pancanadiens, même si le jeu politique les oblige parfois à protester vivement lorsque leurs propres priorités doivent être compromises.

Dans les systèmes fédéraux,[11] l'expérience permet de définir une variété de possibilités en matière de gestion de la politique étrangère, quoique dans tous les cas, on considère que le gouvernement central d'une fédération doit avoir la primauté dans ce domaine (si cet État veut assurer sa viabilité). Si les États membres d'une fédération participent, de quelque façon que ce soit, à l'élaboration de la politique étrangère, leurs activités doivent s'harmoniser.

Aujourd'hui, la présence du Canada dans le monde est plutôt décentralisée, le gouvernement du Québec et d'autres provinces jouant un rôle international d'envergure dans certains domaines, aux côtés du gouvernement fédéral. Toutefois, cette réalité ne diminue pas, pour le moment, l'importance ou les réalisations du Canada à l'échelle internationale, car les activités de tous les gouvernements du pays sont liées entre elles en un tout homogène qui représente bien, en général, les intérêts nombreux et variés du pays à l'étranger. Récemment, par exemple, dans des énoncés de politique, le gouvernement du Québec a laissé entendre que, malgré ses multiples opérations à l'étranger et la grande importance qu'il accorde à une participation directe aux affaires internationales, ses entreprises sont menées parallèlement à celles d'Ottawa, et non à l'opposé.

Aux Nations Unies, à l'OTAN, dans d'autres organisations multilatérales et dans ses rapports bilatéraux, le Canada est considéré comme un État bien structuré et efficace, bien que plutôt complexe. Le monde voit le Canada comme une unité politique, représentée principalement par ses ambassadeurs nationaux et les équipes de travail qui relèvent d'eux. Des représentants des gouvernements provinciaux, de l'industrie ou de groupes de pression peuvent être membres de délégations canadiennes, mais

En outre, on se pose de sérieuses questions, dans le contexte des débats constitutionnels, sur la façon dont le pouvoir de négociation des régions et des provinces canadiennes et l'adaptation de leurs économies dans le monde seront touchés par les différentes options qui se présentent : le renouvellement d'un système fédéral axé sur la coordination; des systèmes politique, social, monétaire et budgétaire plus décentralisés; ou la désagrégation complète du Canada que nous avons connu. Si la solution constitutionnelle à laquelle nous arrivons entraîne une décentralisation accrue en ce qui concerne les politiques économique et extérieure, l'envergure et les résultats des activités des Canadiens dans le monde s'en trouveront, en général, indiscutablement limités. Si Ottawa est privée de ses «pouvoirs internationaux», elle sera de peu d'utilité dans les débats portant sur la coordination des politiques économiques entre les grands pays à économie de marché.

En outre, en admettant que les efforts déployés pour résoudre la très sérieuse crise constitutionnelle échouent et que la désagrégation du pays s'ensuive, aucun gouvernement provincial, pas même l'Ontario ni le Québec, ne pourra vraisemblablement prétendre posséder la force et l'influence dont jouit actuellement le Canada en tant que membre des divers conseils internationaux. Même un Canada restructuré sans le Québec serait diminué énormément des points de vue économique, politique, militaire et moral. Bien sûr, un Québec séparé aurait beaucoup moins de poids dans la balance internationale. L'ensemble de la politique étrangère du Canada est, et continuera d'être manifestement plus vaste que la somme de ses parties.

Dans son analyse de la position et de l'avenir des États-Unis dans le monde, intitulée *Bound to Lead* et publiée en 1990, M. Joseph Nye a rendu hommage au gouvernement du Canada pour son efficacité dans les négociations sur le libre-échange, contrairement à certains Canadiens qui prétendent que même la position concertée du fédéral dans ces négociations et (ou) les politiques adoptées subséquemment ne sont pas assez énergiques pour protéger les intérêts des Canadiens.[11] Ces deux opinions devraient pousser les Canadiens à se demander sérieusement comment le Canada s'y prendrait pour traiter avec les États-Unis ou tout autre pays ou groupe puissant et bien organisé s'il était composé d'États divisés et chamailleurs, sans structure centrale capable de rassembler tous les pouvoirs de négociation. On parlerait moins, au Canada, des concepts abstraits de souveraineté et de chasse gardée si les États-Unis, peu soucieux des

représailles, choisissaient de rompre le pacte de l'automobile, ou si la Communauté européenne décidait de mettre la main sur les pêcheries côtières du Canada ou sur notre part du commerce céréalier international.

CONCLUSION

Il convient de souligner qu'en raison des normes internationales relatives à la stabilité politique, économique et sociale, même la pire des issues de la crise constitutionnelle (quelle que soit la façon dont on la définit) risquerait fort peu d'entraîner une déstabilisation internationale dangereuse. Mais l'instabilité politique et l'introspection paralysante qui en résulteraient dans la partie septentrionale de l'Amérique du Nord auraient des conséquences néfastes très réelles.

On ne peut pas comparer un Canada démocratique et respectueux des lois aux «fédérations» soviétique et yougoslave qui se dissolvent. Depuis 200 ans, toutes les régions du Canada se conforment à des normes et se plient à des contraintes démocratiques bien établies, et le pays est l'un de ceux qui respectent le plus les droits de la personne. Toute unité politique plus petite que le Canada actuel subirait probablement beaucoup plus que maintenant les contraintes et la domination économique, stratégique et culturelle du plus puissant État du monde, son voisin.

Les Américains auraient peu de raisons concrètes de craindre l'éclatement du Canada. De fait, les Canadiens de toutes les régions risqueraient davantage de voir diminuer leur autonomie et le caractère distinctif de leurs sociétés nationales et constitutives. En outre, pour beaucoup d'Américains ouverts sur l'extérieur et d'autres personnes dans le monde, l'échec et la dissolution d'un des modèles de société démocratique pluraliste seraient très regrettables, ainsi que la fin d'une autre contribution nord-américaine, souvent distincte, aux affaires internationales.

Les Canadiens sous-estiment fréquemment l'une des dernières réalités qui relient le climat international changeant aux efforts visant à régler la crise constitutionnelle canadienne, mais tous nos partenaires dans le monde s'y intéressent. À une époque où il faut concilier sans tarder le besoin d'adapter les diversités ethnique, linguistique et régionale et les demandes d'interdépendance et d'intégration, le Canada a toujours été considéré comme l'un des meilleurs modèles, et pour cause, quel que soit le critère objectif adopté. La Communauté européenne elle-même progresse dans ce sens, après avoir accepté l'intégration économique et des normes communes dans des domaines aussi importants que les droits de

la personne, pour se diriger vers le genre de communauté politique que le Canada a déjà mise au point.[15]

Si les nations du monde voient le dénouement de la crise constitutionnelle comme un échec de l'expérience canadienne en matière de tolérance, d'adaptation et de coopération, les régions moins favorisées du monde mettront sérieusement en doute la capacité des sociétés démocratiques et ouvertes de défendre ces grands principes. Avec la valeur directe accordée à la présence et à la participation du Canada dans le règlement des problèmes internationaux, c'est là un élément de l'évolution canadienne auquel s'intéressent beaucoup les partenaires internationaux les plus proches du Canada et d'autres nations du monde.[16]

De toute évidence, ce n'est pas une identité ethnique ou tribale commune qui a maintenu ou maintiendra l'unité du Canada. Notre pays constitue une entité beaucoup plus audacieuse et fragile parmi les nations : c'est en fait un ensemble diversifié de valeurs et d'intérêts communs. Paradoxalement, c'est souvent de l'extérieur seulement, dans notre politique étrangère, nos réalisations et la réputation dont nous bénéficions dans le monde, que nous voyons toute la force de nos valeurs et de nos intérêts communs. Malheureusement, la plupart d'entre nous n'avons pas assez souvent la chance de «nous voir comme les autres nous voient».

S'ils regardaient autour d'eux, les Canadiens et les Canadiennes se rendraient compte, en outre, qu'ils auraient avantage à oublier la vaine illusion qu'un divorce national rendrait soudainement la coexistence et la coopération soit inutiles, soit faciles. Après le divorce, avec toute la douleur, l'amertume et les revers économiques qui en résulteraient inévitablement, ils seraient encore obligés de vivre et de travailler ensemble. Il faudrait cependant qu'ils passent alors par les mécanismes primitifs des relations internationales plutôt que par les institutions nettement supérieures, quoiqu'encore imparfaites, de la fédération canadienne.

Notre crise nationale n'a rien de nouveau, ni ses rapports avec notre politique étrangère. Une dose d'introversion et de pusillanimité achèverait le patient, tout comme une politique étrangère qui s'attacherait à la forme, et non au fonds. Les Canadiens connaissent leurs propres intérêts et valeurs et ils savent que leur politique étrangère, hormis quelques faux pas, les a bien servis, quelles que soient leur allégeance politique, leur langue maternelle, leur région d'origine ou leur culture.

Le monde continuera de changer, et le Canada aussi, et il vaut la peine de se rappeler l'évolution de notre politique étrangère jusqu'à nos jours. Comme M. Escott Reid l'a déjà écrit, «Mackenzie King recherchait, dans les années 1920 et 1930, la politique étrangère qui nous diviserait le moins. Dans les deux décennies suivantes, St-Laurent et Pearson ont recherché la politique étrangère qui nous unirait le plus.»[17] Cette dernière tradition est celle qu'ont chérie et appréciée des générations de Canadiens et de Canadiennes et, plus que nous pouvons le croire, le reste du monde.

Notes

1. *Human Development Report*, PNUD, Oxford University Press, New York, 1991, p. 15.

2. En 1967, Barbara Ward, a dit du Canada que c'était le premier pays international. Voir William Kilbourn (sous la dir. de), *A Guide to the Peaceable Kingdom*, Macmillan of Canada, Toronto, 1970.

3. Voir l'*Ottawa Citizen*, 30 décembre 1991, p. A9.

4. À l'issue de nombreux témoignages fournis par des étrangers, on a pu obtenir, de peine et de misère, une telle concession de Francine Pelletier, Canadienne comptant parmi les critiques les plus cyniques de la politique de son pays, à une Conférence sur la politique étrangère du Canada, tenue à Toronto, les 10 et 11 décembre 1991.

5. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a bien agi en diffusant, en décembre 1991, un «mémoire-cadre» mis à jour sur la politique extérieure du Canada, lequel a souligné les concepts de sécurité coopérative, de prospérité durable, de développement démocratique et de droits de la personne.

6. Escott Reid, *Time of Fear and Hope: The Making of the North Atlantic Treaty*, McClelland & Stewart, Toronto, 1977.

7. Le concept énoncé par Karl Deutsch, relativement aux relations entre États indépendants qui ne craignent pas l'usage de la force dans leurs rapports mutuels et qui ne s'attendent pas à ce que l'on y recoure, correspond bien à ce que nous cherchons maintenant à édifier.

8. Cité dans Alfred Grosser, *The Western Alliance*, Vintage Books, New York, 1982, p. 154.

9. Voir *Survival*, vol. XXXII de mai/juin 1990, et Robin Hay, *Aspects civils des opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Document de travail n° 36 de l'ICPSI, octobre 1991.

10. Saadet Deger, «World Military Expenditure», *SIPRI Yearbook* 1991, Oxford University Press, New York, p. 115.

11. Pour lire une analyse intéressante de l'effort de «conversion» en Union soviétique, voir Karen Ballentine, *La réforme de l'industrie de défense soviétique : les problèmes de conversion dans une économie non convertie*, Exposé n° 36 de l'ICPSI, juillet 1991. Pour lire une analyse américaine, voir aussi Betty G. Lall et John Tepper Marlin (sous la dir. de), *Building a Peace Economy*, Westview Press, Boulder, 1992.

12. Le *Toronto Star*, 30 décembre 1991, p. 1.

13. Dans la section qui suit, la matière est tirée, en grande partie, des travaux de recherche préparatoire et des ouvrages de M. Roger Hill, ancien directeur de la recherche et chargé de recherche principal à l'Institut, et nous lui en sommes très reconnaissants.

14. *Bound to Lead*, Basic Books Inc., New York, 1990, p. 198. M. Gordon Ritchie, ancien sous-chef de la délégation canadienne a récemment publié des critiques sur les conséquences de la position relativement délicate du Canada dans les négociations (de même que sur les choix d'Ottawa en matière de politiques). *Globe and Mail*, 17 décembre 1991, page B1.

15. Trop de comparaisons fausses et tendancieuses entre le Canada et la Communauté européenne ont été débitées par les deux camps dans le cadre des débats constitutionnels. L'une des analyses les plus sérieuses et les plus objectives est celle de M. Peter Leslie, dans un ouvrage intitulé *The European Community: A Political Model for Canada?*, Bureau des relations fédérales-provinciales, Ottawa, 1991. Il n'est pas généralement reconnu que la Communauté européenne a supprimé plus d'obstacles internes au commerce et à la mobilité que les provinces canadiennes, et elle n'a toujours pas de politiques monétaires communes. Les institutions politiques de démocratie au niveau de la Communauté européenne sont encore beaucoup moins développées que les institutions fédérales canadiennes, tout comme la politique étrangère et la politique de défense au niveau de la Communauté.

16. Une partie des propos antérieurs ont été publiés plus tôt en 1991 pour des auditoires internationaux en tant que contribution de l'auteur à l'ouvrage paru sur le Canada, sous la gouverne de Joseph Nye et coll., et intitulé *Global Cooperation after the Cold War*, The Trilateral Commission, New York, Paris et Tokyo, juillet 1991.

17. Escott Reid, *Radical Mandarin*, University of Toronto Press, Toronto, 1989, p. 267.

UNE ÉPOQUE D'ESPOIR ET DE CRAINTE

UN NOUVEL ORDRE MONDIAL ET UN NOUVEAU CANADA

PAIX ET SÉCURITÉ, 1991-1992

Les Canadiens et Canadiennes vont opérer des choix constitutionnels au cours des prochains mois, et il importe de réfléchir sérieusement aux conséquences et incidences de ces choix. Quels effets les énormes changements s'étant produits au cours des dernières années ont-ils eu sur l'utilité et l'envergure du Canada dans le monde ? Si le Canada devait sortir diminué du processus constitutionnel, quelle en serait l'incidence sur le reste du monde ? Et comment notre politique étrangère et nos actions sur la scène mondiale nous renseignent-elles sur notre identité et nos valeurs communes ?

Il existe des analogies frappantes aujourd'hui avec la conjoncture d'après la Seconde Guerre mondiale. Cette dernière a été caractérisée, selon Escott Reid, par la *crainte et l'espoir*. Maintenant l'*espoir l'emporte sur la crainte*; l'espoir est beaucoup plus fort, mais les craintes sont loin d'avoir été toutes dissipées.

BERNARD WOOD

M. Bernard Wood est Directeur général de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales depuis le 1er février 1989. Il était auparavant Directeur de l'Institut North-South, organisme international qu'il avait fondé en 1976 et qui fait dans [illegible]